



Borgarráð

Þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins

Hjálagt minnisblað VSÓ Ráðgjafar varðandi Þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins 2020 – 2024, dags. 29. mars 2022 er lagt fram til kynningar sbr. fundagerð 106. fundar svæðisskipulagsnefndar, dags. 31. mars 2022.

Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri

Hjálagt:

Minnisblað VSÓ Ráðgjöf- Þróunaráætlun SSH 2020-2024 – stöðumat 2022, dags. 29. mars 2022.

Fundagerð 106. fundar svæðisskipulagsnefndar, dags. 31. mars 2022.

Þróunaráætlun í Reykjavík 2022 – staða, ódags.

29.3.2022

22166

Dreifing

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
> Jón Kjartan Ágústsson, svæðisskipulagsstjóri

Höfundur

STP

Yfirfarið/Samþykkt

JKÁ (SSH), SGT

Tilfni

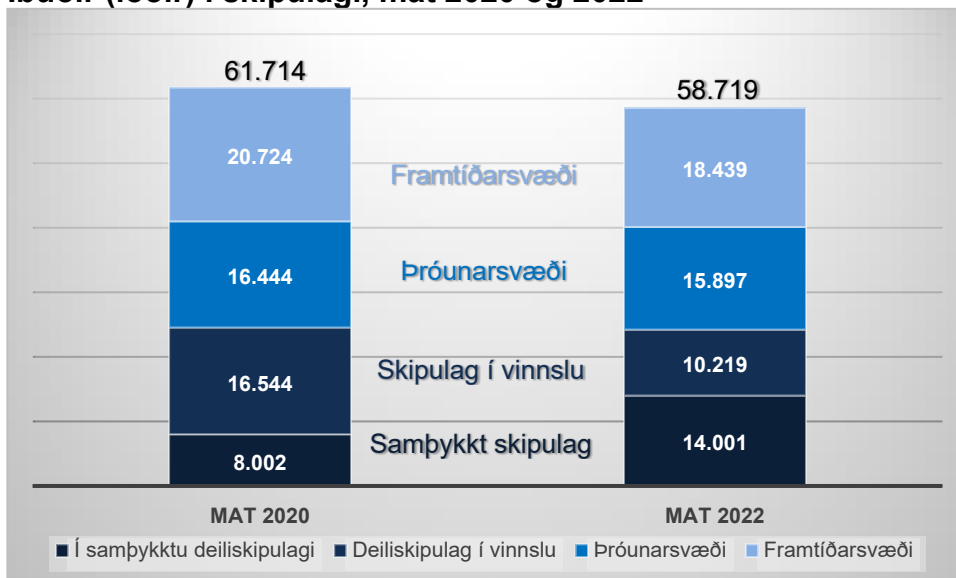
Þróunaráætlun SSH 2020-2024 – stöðumat 2022**Útdráttur**

Frá 2015 hefur fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu verið vel yfir meðaltali og eru síðustu ár engin undantekning. Ekki er að merkja áhrif um samdrátt í fólksfjölda vegna heimsfaraldurs Covid-19.

Íbúðabygging á höfuðborgarsvæðinu hefur tekið mikið við sér undanfarin þrjú ár sem hafa verið metár. Merki þess sést meðal annars í hlutfallinu íbúar á íbúð hefur farið minnkandi frá 2018 eftir að hafa verið í methæð, 2016 sem bendir til að verið sé að vinna á þeim kúf sem myndast hafði eftir met tímabil fólksfjölgunar á árunum 2015-2018.

Samþykktar íbúðir (lóðir) í skipulagi eru yfir 14 þúsund og hefur fjölgað mikið frá síðustu talning 2020 eða um 75%. Fjöldi íbúða (lóða) í deiliskipulagi í vinnslu hefur fækkað á móti og íbúðir á þróunarsvæðum og framtíðarsvæðum fækkað lítillega. Alls eru í skipulagi áætlaðar yfir 58 þúsund íbúðir samanborið við yfir 61 þúsund íbúðir í síðasta mati, og eru ekki taldar með íbúðir sem eru nú þegar í byggingu. Sé miðað við langtíameðaltalið 2,53 íbúa á íbúð er um að ræða heimili fyrir 148 þúsund nýja íbúa sem gæti bæst við höfuðborgarsvæðið.

Nýtt mat á uppbyggingu nýrra íbúða bendir til að áfram verði byggt mjög mikið til ársloka 2024 og líklega lengur, eða um 2.300-3.200 íbúðir á ári og yfir 10.400 íbúðir tímabilið 2020-24. Verði fólksfjölgunin sambærileg og verið hefur síðustu ár eru góðar líkur á að nýjum íbúðum fjölgi hlutfallslega hraðar en íbúum, og ætti það að draga úr spennu á húsnæðismarkaði. En verði fólksfjölgunin á pari við miðspá Hagstofu Íslands, sem spáir met-fólksfjölgun á næstu árum, dregur hægar úr spennu en ella. Hækkandi húsnæðisverð og sögulega lítið framboð íbúða í sölu vekur upp spurningar hvers vegna ekki eru fleiri íbúðir í byggingu miðað við þann fjölda sem er í samþykktu deiliskipulagi sveitarfélaganna.

Íbúðir (lóðir) í skipulagi, mat 2020 og 2022

1 Inngangur

Á 104. fundi svæðisskipulagsnefndar 25.02.2022 var fjallað um Þróunaráætlun 2020 – 2024 og eftirfarandi niðurstaða skráð í fundargerð: *Svæðisskipulagsnefnd felur SSH að hefja vinnu við stöðutöku á þróunaráætlun og uppfærslu skapalóns. Nefndin telur mikilvægt að vinnu verði lokið eins fljótt og auðið er.*

Í þessu minnisblaði er tekin staða á fjölda íbúða í skipulagi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Stöðutakan fór þannig fram að sérfræðingur VSÓ og skipulagsfulltrúar sveitarfélaganna rýndu allar skipulagsáætlanir innan marka sveitarfélaganna og töldu fjölda íbúða sem voru í samþykktu í ósamþykktu skipulagi. Talning er tekin saman í svokölluðu skapalóni fyrir hvert sveitarfélag sem fylgir með þessu minnisblaði og verður birt á heimasíðu SSH.

Uppbygging minnisblaðsins er eftirfarandi:

Í **2. kafla** er fjallað um fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu síðustu árin og hún borin saman við þær mannfjöldaspár sem legið hafa til grundvallar.

Í **3. kafla** er fjallað um byggingu nýrra fullbúinna íbúða sem komið hafa á markað undanfarin ár og farið yfir þróunina í samanburði við meðaltöl síðustu ára.

Í **4. kafla** er farið yfir þróun hlutfallsins íbúa á íbúð á síðustu árum og hvað megi lesa út úr því.

Í **5. kafla** er samantekt á uppfærðu mati á íbúðum (lóðum) í skipulagi og birtur samanburður fyrir árin 2020 og 2022. Um er að ræða íbúðir (lóðir) í samþykktu deiliskipulagi, íbúðir þar sem deiliskipulag er í virku skipulagsferli, íbúðir (lóðir) á svæðum sem teljast þróunarsvæði og er ekki komin í formlegt skipulagsferli (en eru mögulega í undirbúningi með t.d. skipulagssamkeppni), og að lokum íbúðir (lóðir) á framtíðarsvæðum og gert ráð fyrir að skipulagsvinna hefjist eftir 2024.

Í **6. kafla** er fjallað um áætlaða íbúðaupbyggingu á árunum 2020-2024 samkvæmt talningu á fyrsta ársfjórðungi 2022 og hún borin saman við fyrri talningu frá 2020.

Í **7. kafla** er spurt hvort byggt sé nóg af íbúðum á höfuðborgarsvæðinu og reynt að svara spurningunni út frá fyrirbyggjandi mati á byggingu nýrra íbúða og mannfjöldaspá.

Í **8. kafla** er yfirlit yfir fjölda íbúða í byggingu samkvæmt gögnum Hagstofu Ísland og Þjóðskrár og hvort þau gögn styðji við áætlaða íbúðaupbyggingu samkvæmt úttekt.

Í **9. kafla** er farið yfir spár annarra aðila um íbúðaupbyggingu.

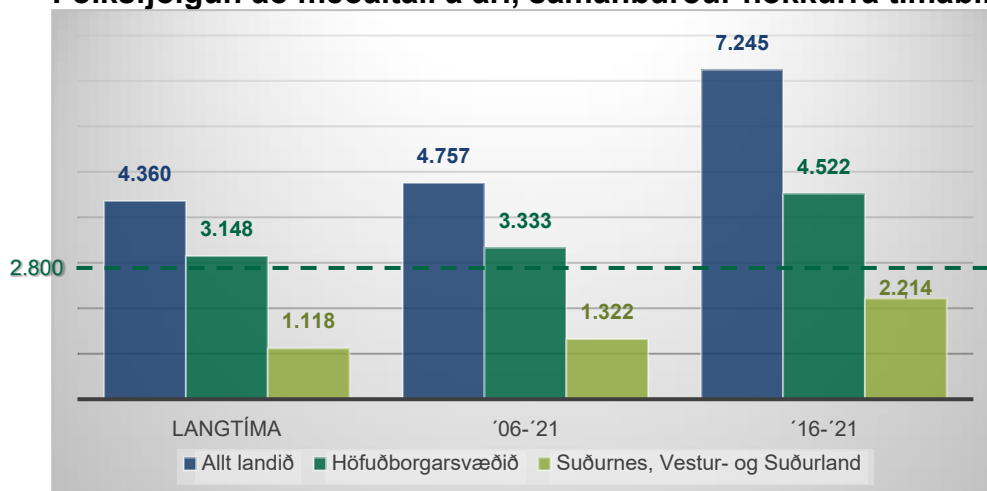
Í **10. kafla** er farið yfir ýmis atriði sem komu fram í viðræðum við skipulagsfulltrúa nokkurra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um framleiðslu nýrra íbúða og skipulagsferlið. Niðurstöðurnar er vert að rýna nánar.

2

Fólksfjölgun

- Frá því svæðisskipulagið tók gildi 2015 hefur fólksfjölgunin verið mun meiri en meðaltal síðustu áratuga. Sama er hvort litið er til landsins alls, höfuðborgarsvæðisins eða nærliggjandi landshluta (Suðurnes, Vestur- og Suðurland).
- Svæðisskipulagið (Höfuðborgarsvæðið 2040) gerir ráð fyrir fjölgun um 70 þús. íbúa á skipulagstímabilinu, eða 2.800 íbúum á ári að meðaltali. Fólksfjölgunin frá 2015 hefur verið langt yfir því, yfir 4.500 á ári eða 61% yfir áætluðu meðaltali. Þetta sést vel á grafinu hér fyrir neðan, en þar er borin saman meðalfólksfjölgun milli landsins alls, höfuðborgarsvæðisins og nærliggjandi landshluta (Suðurnes, Vesturland og Suðurland) fyrir nokkur tímabil.

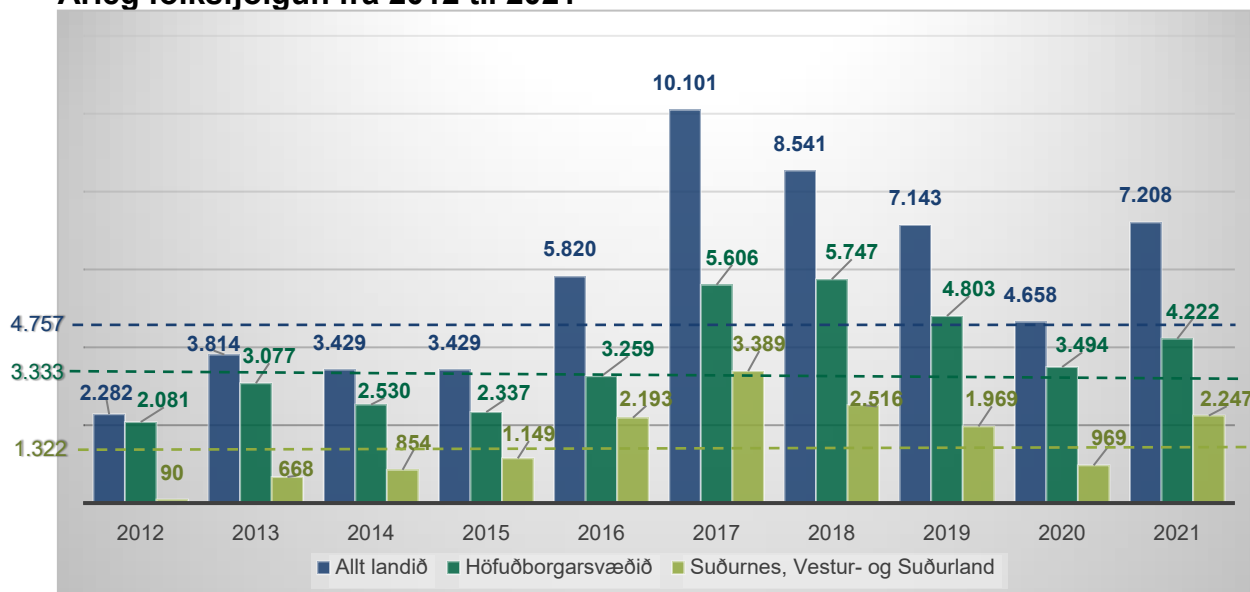
Fólksfjölgun að meðaltali á ári, samanburður nokkurra tímabila



Strikalínan er meðalfjölgun íbúa á höfuðborgarsvæðinu til 2040 skv. svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, um 2.800 íbúar á ári.

- Þótt verulegur efnahagslegur samdráttur hafi orðið vegna heimsfaraldurs Covid-19, og aukið atvinnuleysi sem honum fylgdi tímabundið, virðist það ekki hafa dregið úr fólksfjölguninni nema lítillega. Á árunum 2016-2018 fjölgaði íbúum á höfuðborgarsvæðinu afar mikið. Leita þarf aftur til árána 2005-2007 til að finna viðlíka vöxt.

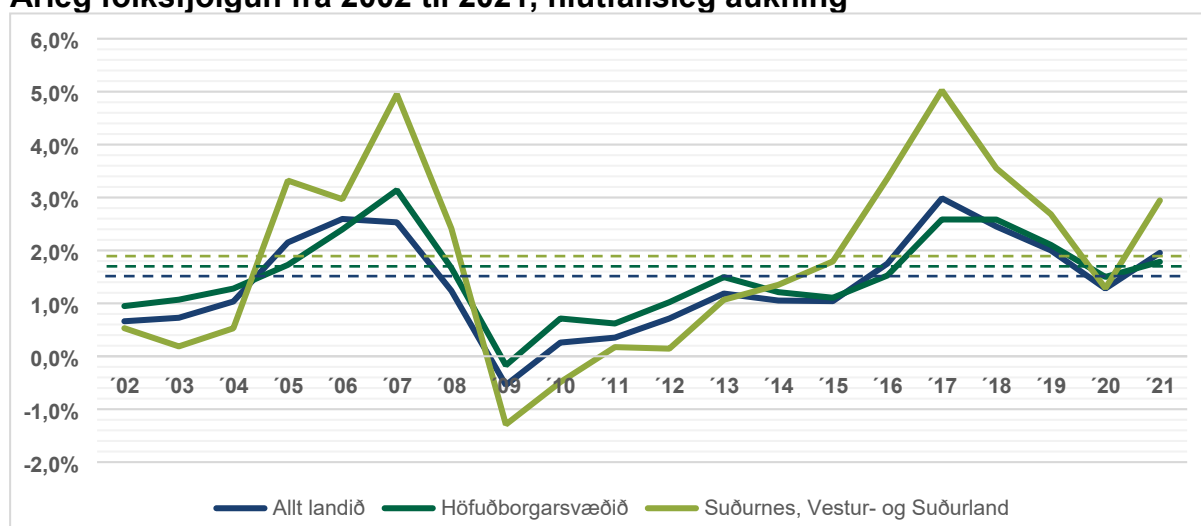
Árleg fólksfjölgun frá 2012 til 2021



Strikalínurnar eru árleg meðalfólksfjölgun (langtíma) fyrir landið allt (blá), höfuðborgarsvæðið (dökkgræn) og nærliggjandi landshluta (ljósgreen).

- Áhrif vegna Covid-19 á fólksfjölgun virðast einungis vera á árinu 2020, en það ár hún á pari við langtímameðaltalið. Strax árið 2021 varð fólksfjölgunin vel yfir langtíma-meðaltalinu á ný. Sjá meðfylgjandi súlurit og graf.
- Þegar skoðuð er fólksfjölgun milli ólíkra svæða kemur fram að ekki er mjög mikill munur á hlutfallslegri meðalfjölgun, en athygli vekur hve sveiflukennd fólksfjölgunin hefur verið frá aldamótum. Sjá graf fyrir neðan.

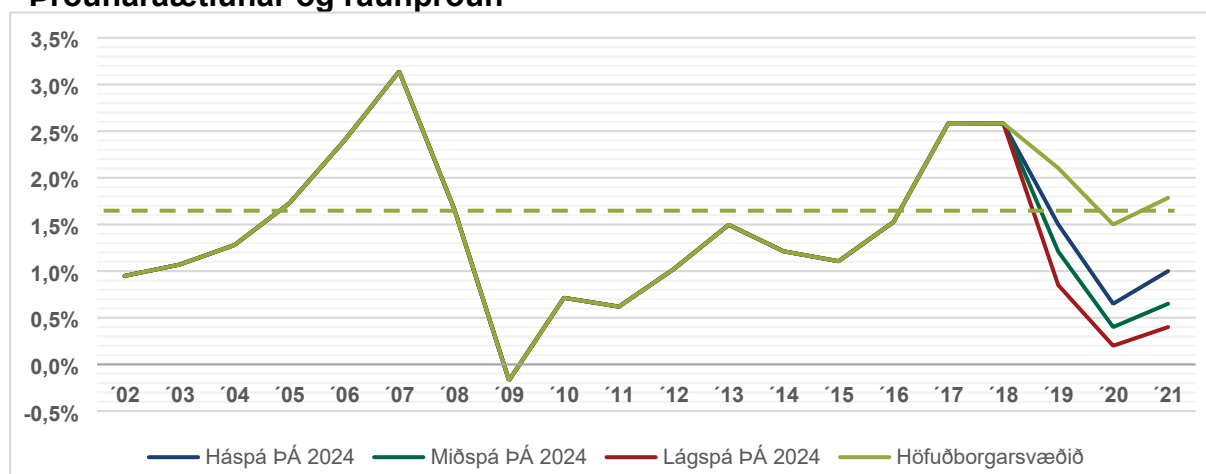
Árleg fólksfjölgun frá 2002 til 2021, hlutfallsleg aukning



Strikalínurnar eru árleg hlutfallsleg meðalfólksfjölgun (langtíma) fyrir landið allt – 1,4% (blá strikalína), höfuðborgarsvæðið – 1,6% (dökkgræn strikalína) og nærliggjandi landshluta – 1,8% (ljósgræn strikalína).

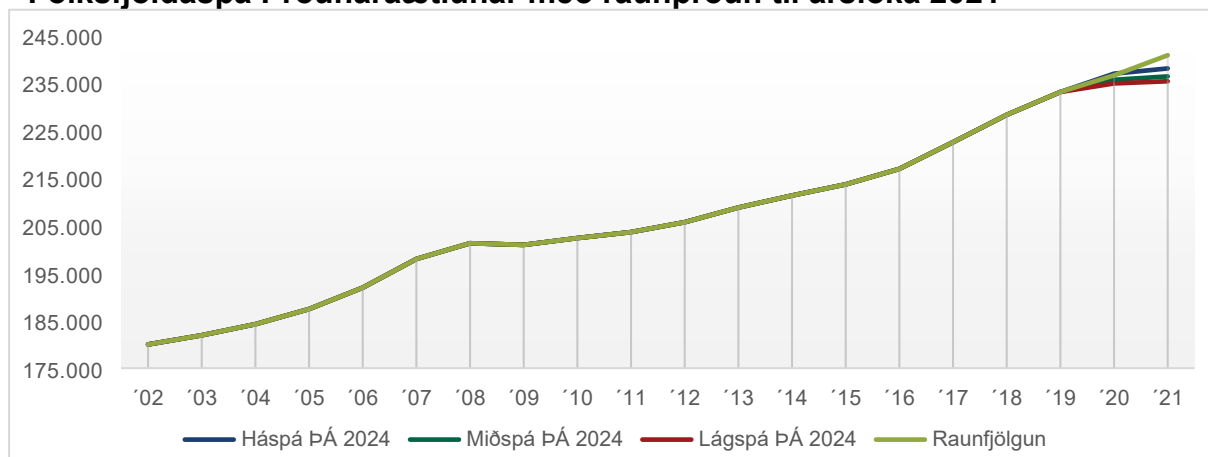
- Þróunaráætlun SSH 2020-2024 vanáætlaði fólksfjölgunina sem varð á árunum 2020-2022 (fyrri hluta tímabilsins). Eins og greint er frá í kafla 6.1 á bls. 21 í Þróunaráætlun var sett fram tilgáta um íbúafjölgun sem byggði á því að áhrif vegna Covid-19 heimsfaraldursins myndi leiða til samdráttar í fólksfjölgun á árunum 2020-24 samanborið við árin þar áður. Talið var að forsendur að baki mannfjöldaspár Hagstofunnar, sem gefnar voru út áður en heimsfaraldurinn skall á væru líklega brostnar. Gerð var ný gróft áætluð mannfjöldaspá sem studdist við árlega meðalfólksfjölgun yfir langt tímabil til að búa til sviðsmynd með nýrri háspá, miðspá og lágsþá. Reyndin varð önnur og fólksfjölgun hefur verið um eða yfir langtímameðaltali öll árin. Fyrir neðan eru gröf sem bera saman hlutfalleg spágildi Þróunaráætlunar og raunþróunar, og fólksfjöldaspána.

Árleg hlutfallsleg fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu frá 2002 til 2021, mat Þróunaráætlunar og raunþróun



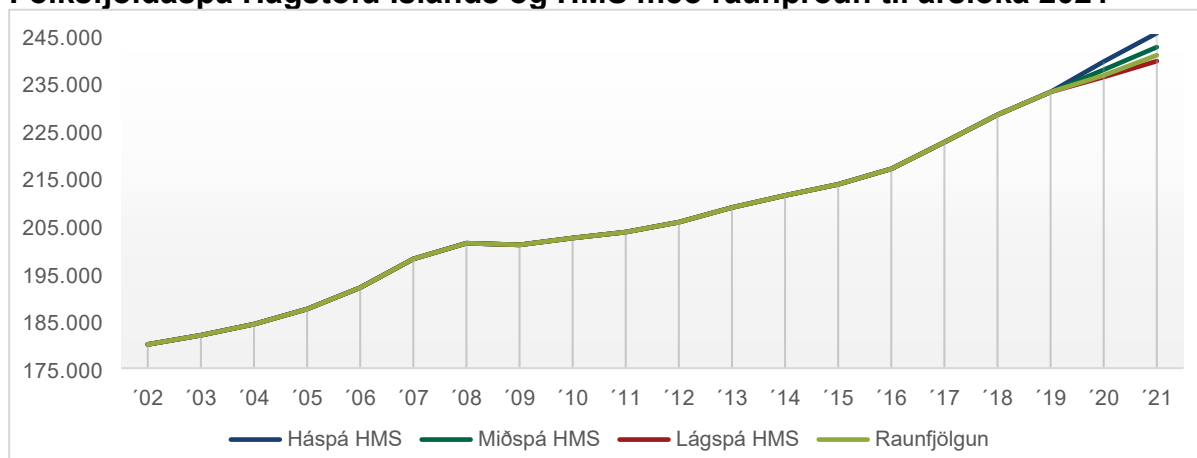
Strikalínurnar eru árleg langtíma-meðalaukning frá ári til árs.

Fólksfjöldaspá Þróunaráætlunar með raunþróun til ársloka 2021



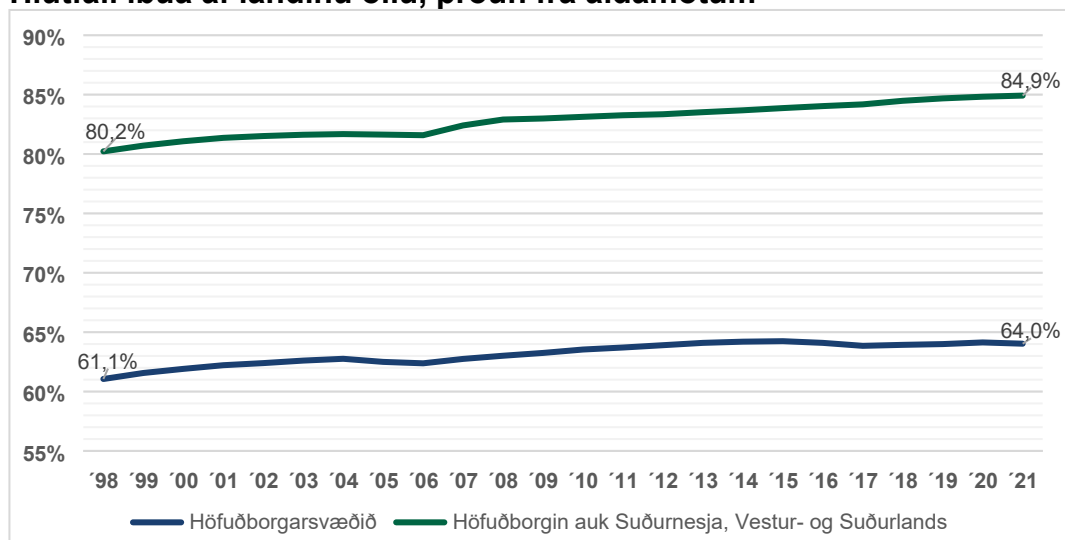
- Mannfjöldaspá Hagstofunnar og HMS var nær því að spá um þá fólksfjölgun sem orðið hefur m.v. árslok 2021. Raunþróunin hefur þó verið nær lágspánni sem þar var sett fram. Sjá meðfylgjandi graf.

Fólksfjöldaspá Hagstofu Íslands og HMS með raunþróun til ársloka 2021



- Áhugavert er að íbúum hefur verið að fjölga hlutfallslega meira á höfuðborgarsvæðinu en á landinu öllu en frá aldamótum hafa þeir farið úr því að vera 62% af íbúum landsins í 64%. Ef nærliggjandi landshlutum, Suðurnesjum, Vestur- og Suðurlandi er bætt við er aukningin enn meiri, eða úr 81% við aldamótin í 85% í dag.

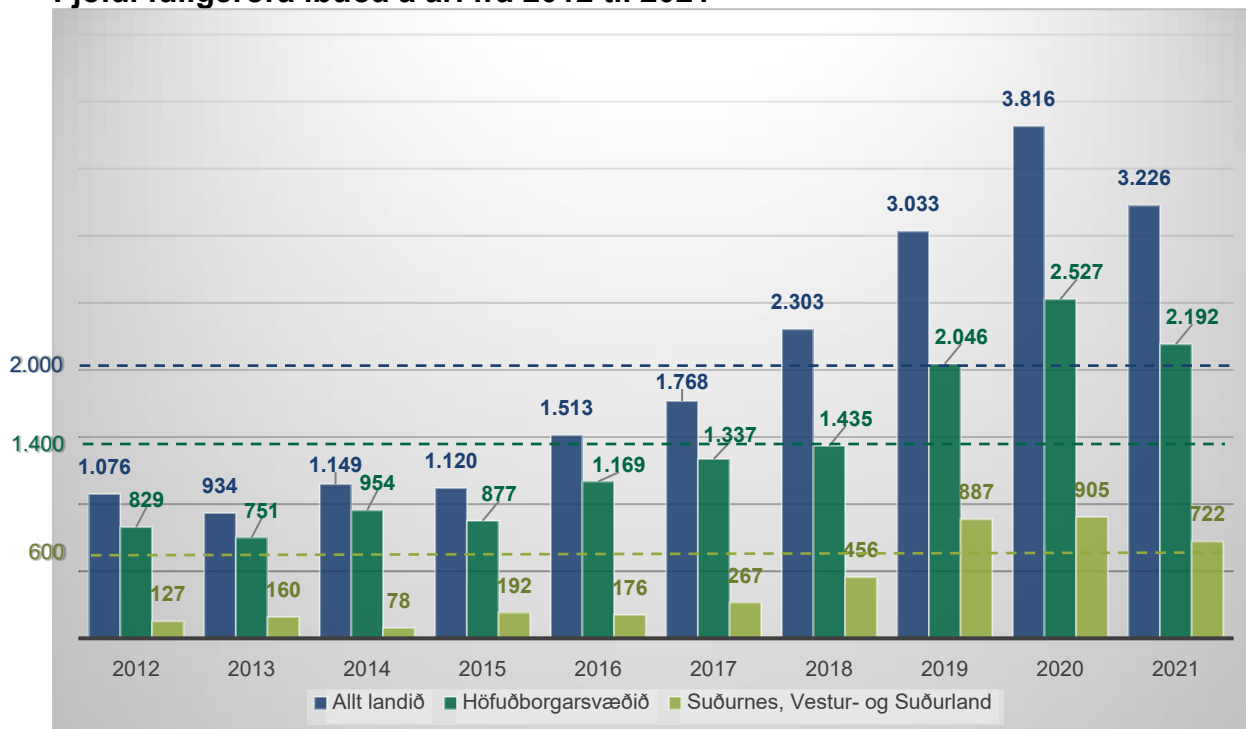
Hlutfall íbúa af landinu öllu, þróun frá aldamótum



3 Fjölgun nýrra íbúða

- Frá ársbyrjun 2020 til ársloka 2021, eða fyrstu tveimur árum Þróunaráætlunar, bættust við alls 4.719 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu. Það er mesta magn íbúða á tveggja ára tímabili frá upphafi. Hið sama má segja um íbúðir á landinu öllu, en á þessu tveggja ára tímabili voru byggðar sjö þúsund íbúðir á landinu.

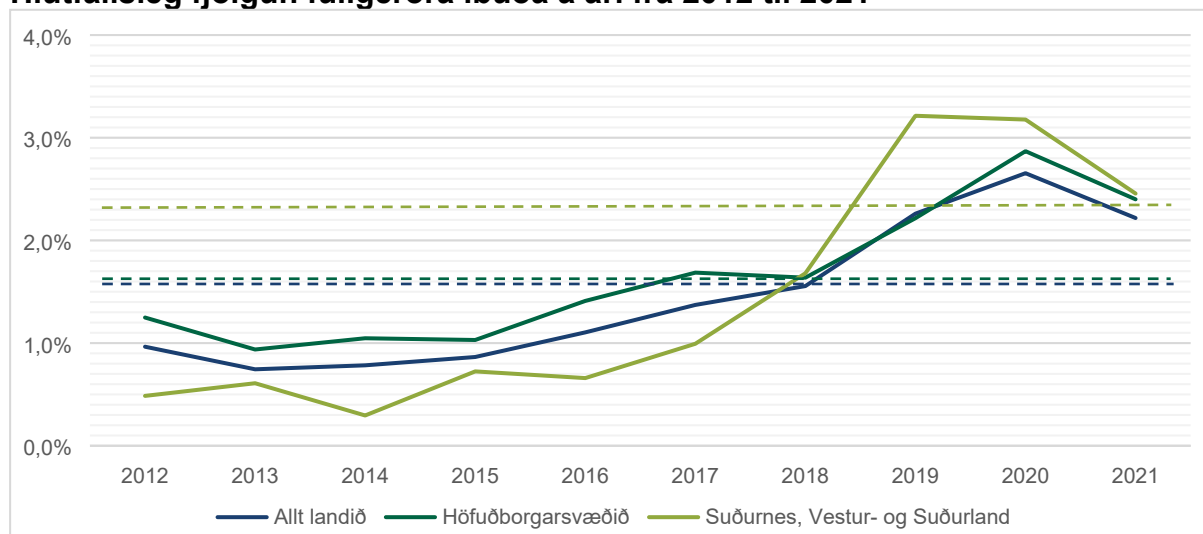
Fjöldi fullgerðra íbúða á ári frá 2012 til 2021



Strikalínurnar eru árleg meðalfjölgun íbúða (langtíma) fyrir landið allt (blá), höfuðborgarsvæðið (dökkgræn) og nærliggjandi landshluta (ljósgræn). Ath. að reiknað meðaltal fyrir Suðurnes, Vestur- og Suðurland nær einungöngu aftur til ársins 2006 en í hinum tilfellunum aftur til 1998.

- Þetta mikla uppbyggingartímabil kemur í kjölfar langs tímabils þar sem byggt var langt undir meðaltali. Það var ekki fyrr en á árinu 2018 sem bygging nýrra íbúða fer yfir lands- og höfuðborgarmeðaltalið og 2019 fyrir nærliggjandi landshluta, en þá verður líka mikil aukning í nýjum íbúðum þar.

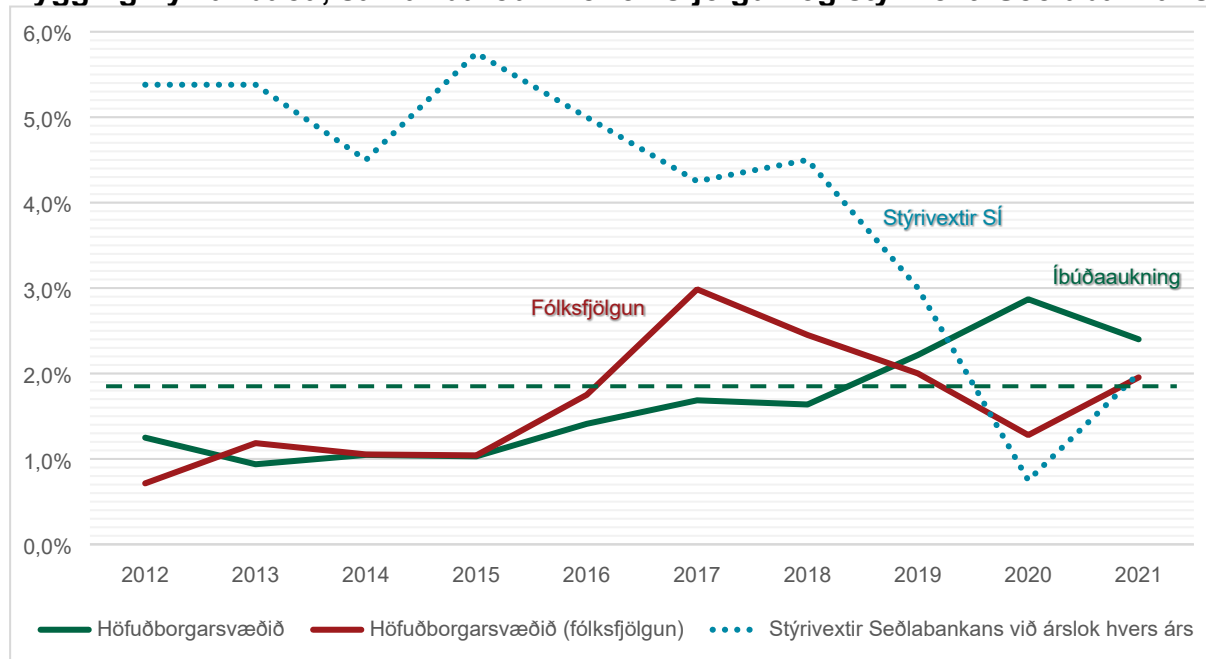
Hlutfallsleg fjölgun fullgerðra íbúða á ári frá 2012 til 2021



Strikalínurnar eru árleg meðalfjölgun íbúða (langtíma) fyrir landið allt – 1,6% (blá strikalína), höfuðborgarsvæðið – 1,6% (dökkgræn strikalína) og nærliggjandi landshluta – 2,3% (ljósgræn strikalína, meðalgildi frá 2006-2021).

- Áhugavert er að bera saman þróun í uppbyggingu nýrra íbúða á höfuðborgarsvæðinu við fólksfjölgunina og stýrivexti Seðlabankans, en telja má að hvort tveggja hafi mikil áhrif á hve mikið er byggt af nýjum íbúðum. Á grafinu fyrir neðan sést að stýrivextir fóru lækkandi nokkuð ört eftir 2015. Á sama tíma fer að bera á mikilli fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu umfram langtímameðaltali, eins og áður hefur verið rætt um. Hvort tveggja gerist eftir nokkurra ára tímabil með fremur háum stýrivöxtum og fólksfjölgun sem er undir langtímameðaltali. Það ber að varast að draga of miklar ályktanir af þessu samhengi þar sem íbúðauppbygging er háð fleiri þáttum.

Bygging nýrra íbúða, samanburður við fólksfjölgun og stýrivexti Seðlabankans

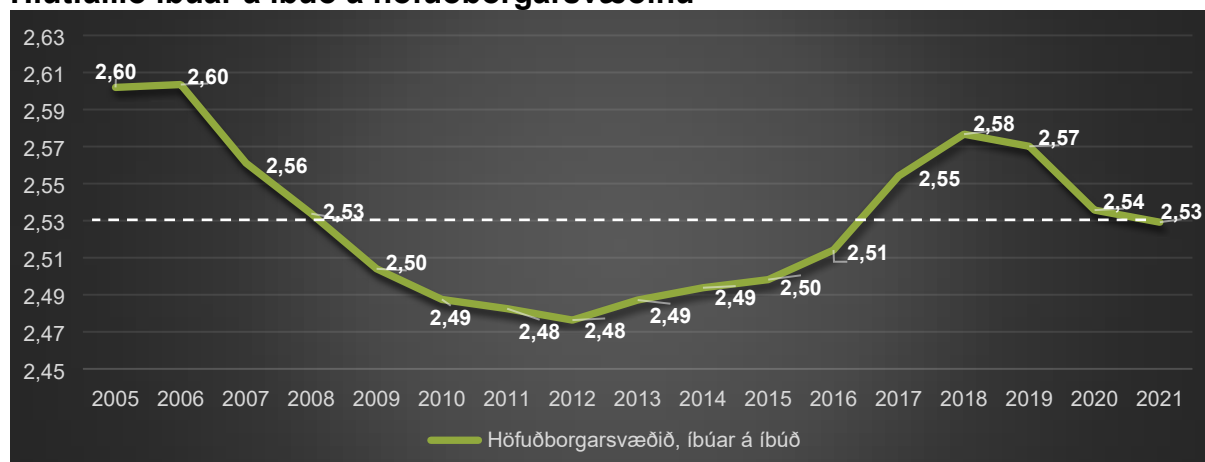


4

Hlutfallið íbúar á íbúð á höfuðborgarsvæðinu

- Hlutfallið íbúar á íbúð á höfuðborgarsvæðinu hefur lækkað skarpt á síðustu árum, einkum milli áranna 2019 og 2020. Á árinu 2021 er það komið niður í 2,53 sem er langtíameðaltalið frá aldamótum. Á árunum 2017-2018 jókst hlutfallið mikið sem er í takti við þá miklu fólksfjölgun sem þá varð, og í kjölfar tímabils þar sem uppbygging nýrra íbúða hafði verið nokkuð undir langtíameðaltali. Það lítur því út fyrir að metuppbygging nýrra íbúða á síðustu árum hafi tekist að mæta þörf þótt enn ríki spenna á húsnæðismarkaði og enn sé uppsöfnuð þörf. Búist er við að hlutfallið íbúar á íbúð fari lækkanði með tímanum og að jafnvægishlutfallið sé lægra en þetta meðaltal segir til um. Húsnæðis og mannvirkjastofnun mat uppsafnaða íbúðapörf vera tæpar 3.950 íbúðir á landinu í ársbyrjun 2021¹. Það samsvarar 2.500 íbúðum á höfuðborgarsvæðinu eða álíka mikið og byggt var á metárinu 2020.

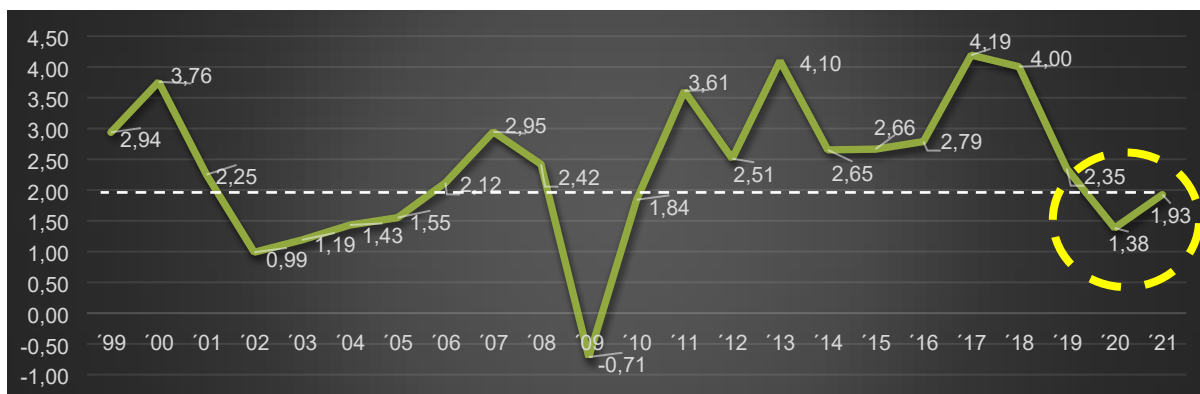
Hlutfallið íbúar á íbúð á höfuðborgarsvæðinu



- Einnig er áhugavert að skoða hversu margir nýir íbúar bætast við á ári á hverja byggða íbúð. Það hlutfall hefur verið undir 2,0 núna í tvö ár í röð, en það hefur ekki gerst síðan 2010 og þar áður 2005 (ef árið 2009 er ekki talið með, en þá fækkaði íbúum á höfuðborgarsvæðinu). Það má því draga þá ályktun að um þessar mundir sé byggingariðnaðurinn á höfuðborgarsvæðinu að hafa undan að reisa nýjar íbúðir fyrir hvern nýjan íbúa. Haldi sú þróun áfram er mjög líklegt að vinna megi upp uppsafnaða íbúðapörf, en hversu hratt fer eftir því hvað hlutfallsleg fólksfjölgun verður mikil næstu árin. Sjá nánar kafla 6.

Nýir íbúar á hverja byggða íbúð

¹ Staða og þróun húsnæðismála. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Húsnæðisþing 2021.

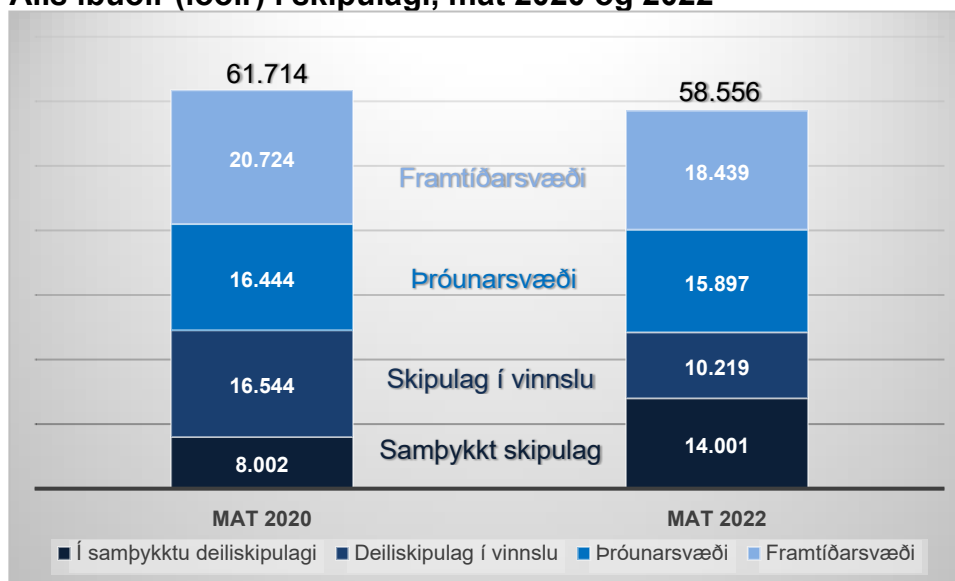


Strikalínan sýnir meðaltalið yfir tímabili: 2,39 nýja íbúa á hverja byggða íbúð.

5 Íbúðir (lóðir) í skipulagi, breytingar milli 2020 og 2022

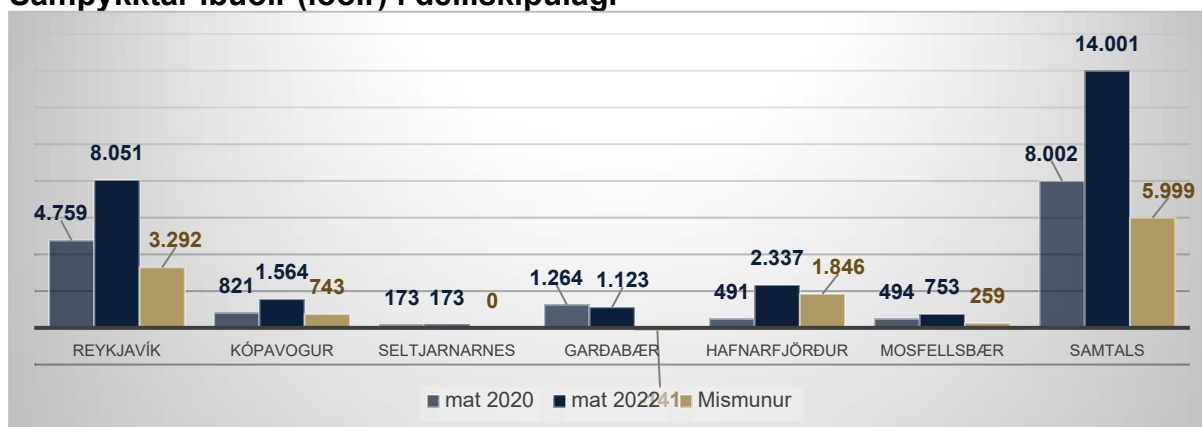
- Í samvinnu við skipulagsfulltrúaembættin á höfuðborgarsvæðinu var fjöldi íbúða í skipulagi (lóðir) endurmetinn frá fyrri talningu 2020. Taldar voru íbúðarheimildir í samþykktu gildandi deiliskipulagsáætlunum, íbúðir þar sem í skipulagsvinan er í vinnslu, íbúðir á þróunarsvæðum og svæðum undir framtíðarbyggð. Heildarniðurstaðan er að íbúðir (lóðum) í samþykktu skipulagi fjölga mikið, en fækka í öðrum flokkum sem því nemur. Samanlagt fækka áætluðum íbúðum á mismunandi stigi skipulags úr 61.714 í 58.556, sem skýrist af því að þegar uppbygging íbúða hefst falla þær úr flokknum „samþykkt skipulag“. Íbúðir sem þegar eru í byggingu eru undanskilin.

Alls íbúðir (lóðir) í skipulagi, mat 2020 og 2022

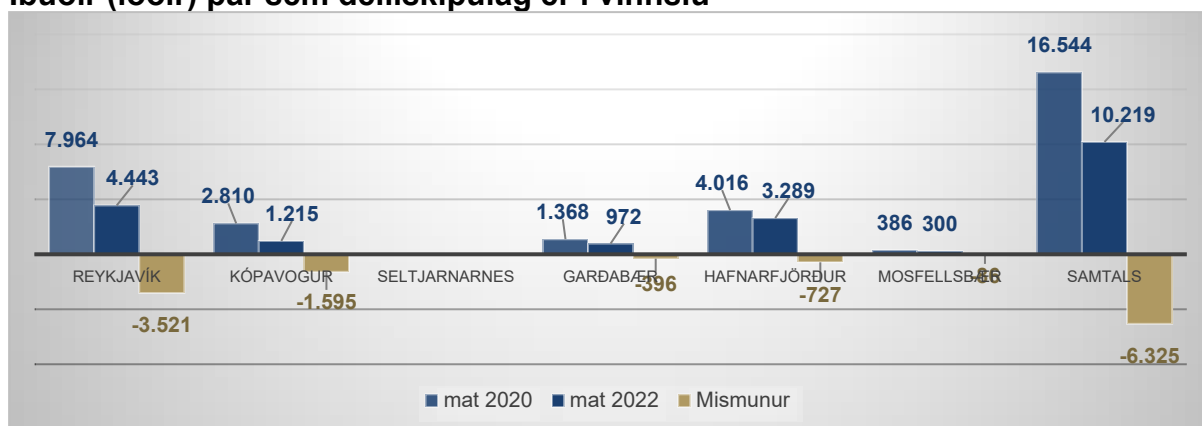


Samanburður á mati sem gert var í upphaflegri Þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins 2020 og nýju mati á fyrsta ársfjórðungi 2022. Einungis er um að ræða íbúðir sem ekki er byrjað að byggja.

- Merkja má töluverða aukningu á samþykktum lóðum í deiliskipulagi, og nú eru heimildir fyrir um 14 þúsund íbúðir á höfuðborgarsvæðinu öllu. Það er aukning upp á rúmar 5.000 íbúðir frá því síðast, eða 67%. Mest aukning er í Reykjavík, en miklu munar um nokkrar stórar áætlanir eins og Ártúnshöfða (3.300 íb.), Skerjabyggð og Orkureit; í Kópavogi Fannborgarreit og Glaðheima vestur; í Garðabæ Vetrarmýri og Hnoðraholt; í Hafnarfirði Gjótur, Ásland 4 og nýir reitir í Hamranesi og í Mosfellsbæ 5. áfangi Helgafellslands.

Samþykktar íbúðir (lóðir) í deiliskipulagi²

- Nokkuð fækkar áætluðum heimildum í deiliskipulagi sem er í vinnslu. Það má telja eðlilegt þar sem búið er að samþykkja heimildir á mörgum svæðum sem voru áður í vinnslu sbr. grafið hér að ofan.

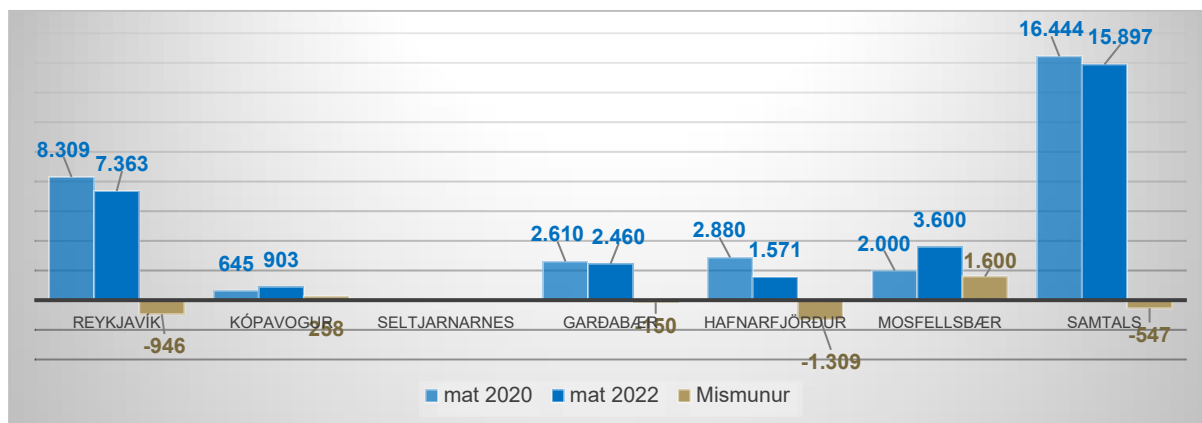
Íbúðir (lóðir) þar sem deiliskipulag er í vinnslu³

- Merka má fækkun á áætluðum heimildum á þróunarsvæðum en þar er að mestu um að ræða uppfærðar skipulagstölur fyrir ákveðin svæði, en einnig eru nokkur svæði komin í formlega deiliskipulagsvinnu. Mesta einstaka aukningin er uppfærð áætlun um íbúðauppbýggingu á Blikastaðalandi, en þar er nú ráðgert að geti risið alls 3.600 íbúðir.

Áætlaðar íbúðir (lóðir) á þróunarsvæðum og formleg skipulagsvinna ekki hafin

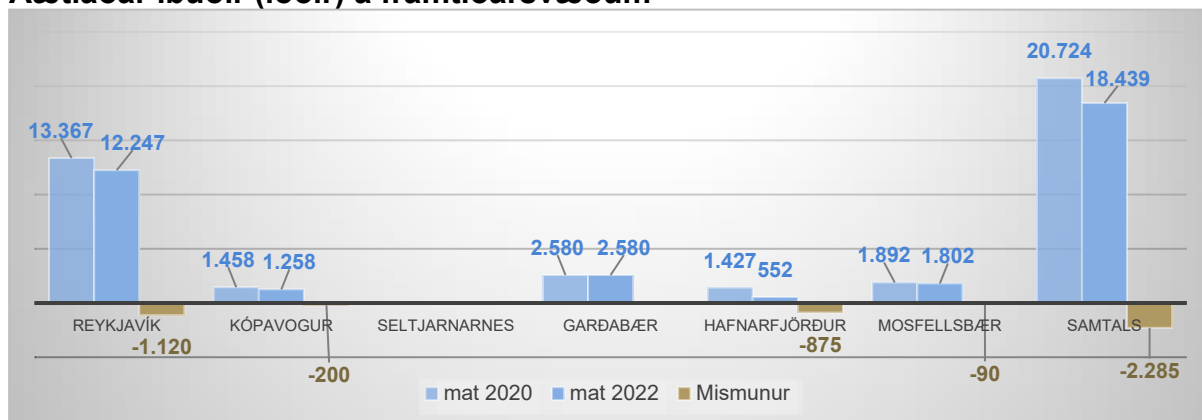
² Ath. að um er að ræða lóðir sem búið er að afgreiða úr borgar- eða bæjarráðum til endanlegrar meðferðar Skipulagsstofnunar eða auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda og eiga því mögulega eftir að fá lögformlegt gildi.

³ Um er að ræða deiliskipulag þar sem byrjað er að undirbúa lögformlega vinnu, s.s. skipulagslýsingu.



- Áætluðum heimildum á framtíðarsvæðum fækkar lítillega. Að mestu leyti er um ræða uppfærðar skipulagstölur, en einnig hafa nokkur svæði færst yfir á þróunarstig.

Áætlaðar íbúðir (lóðir) á framtíðarsvæðum

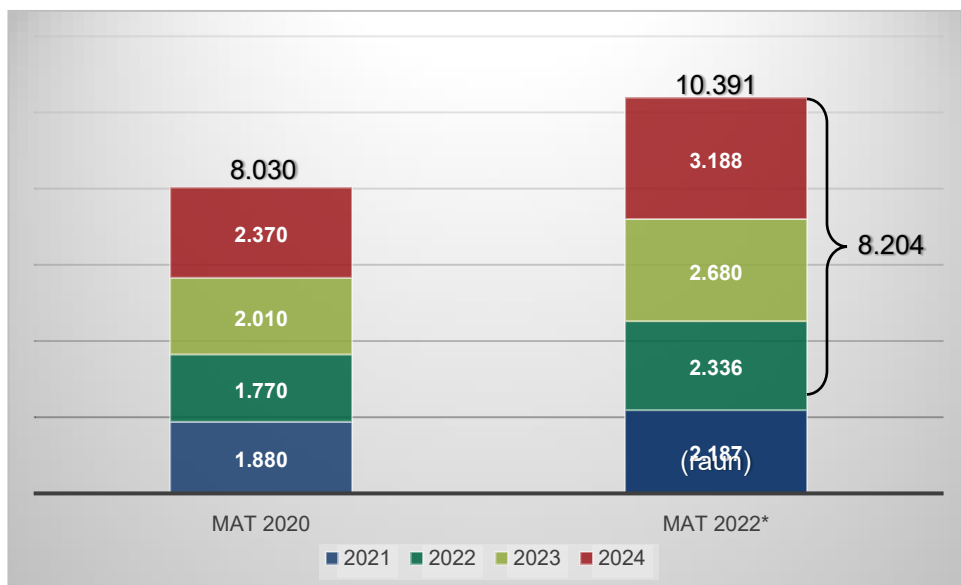


6 Áætluð uppbygging íbúða til ársloka 2024

- Uppfært mat til ársloka 2024 gefur til kynna að uppbygging íbúða verði áfram mikil. Byggðar verði um 2.300-3.200 íbúðir á ári og mest við lok tímabilsins. Yfir tímabilið 2020-2024 eru það um 10.400 íbúðir sem er töluvert meira en var áætlað í fyrri mati og í takti við rauntölur fyrir árið 2020, en áður var gert ráð fyrir að byggðar yrðu 1.880 íbúðir á því ári en rauntölur reyndust vera 2.187 íbúðir eða 16% yfir eldra matinu. Líkt og í matinu frá 2020 er matið nú nokkuð afturpungt og flestar íbúðir áætlaðar 2023 og 2024⁴.

Áætluð uppbygging fullgerðra íbúða til ársloka 2024, uppfært mat

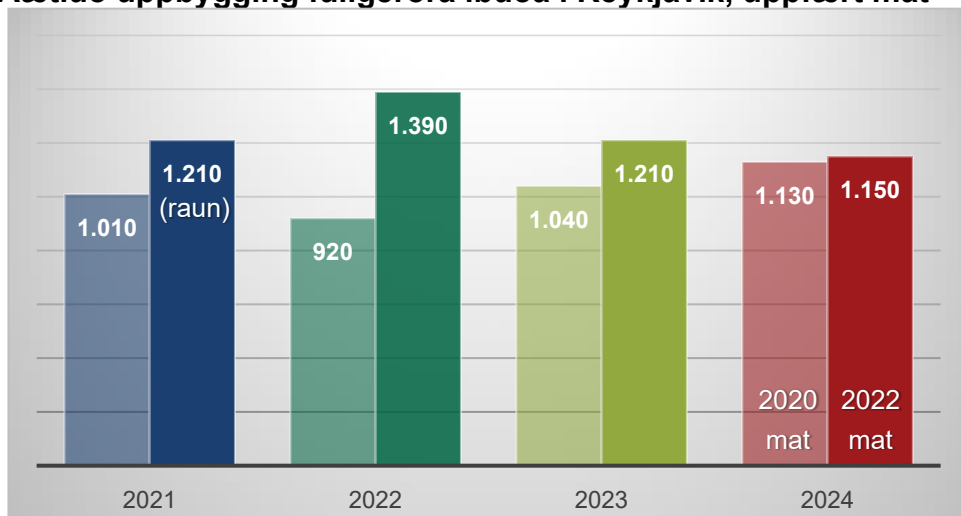
⁴ Í fyrri þróunaráætlunum hefur verið bent á að áætlanir geti verið helst til bjartsýnar eftir því sem lengra líður frá.



* Talan fyrir árið 2021 í uppfærðu mati er raunuppbygging nýrra íbúða samkvæmt fasteignaskrá.

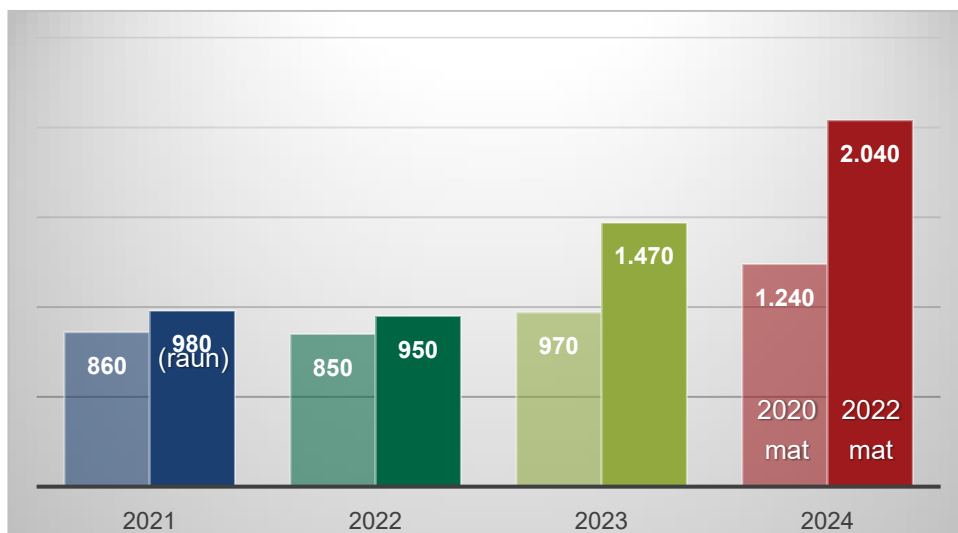
- Ef einungis er horft til ársins í ár (2022) og til ársloka 2024 er áætlað að byggðar verði 8.204 íbúðir (þriggja ára tímabil).
- Ef fer sem horfir mun Reykjavík áfram bera hita og þunga af uppbyggingunni árið 2022 en í kjölfarið munu nágrannasveitarfélögin koma inn sterkar með uppbyggingu nýrra íbúða.

Áætluð uppbygging fullgerðra íbúða í Reykjavík, uppfært mat



* Talan fyrir árið 2021 í uppfærðu mati er raunuppbygging nýrra íbúða samkvæmt fasteignaskrá. Súlurnar hægra megin eru matið frá 2022 en súlurnar vinstra megin eru fyrra mat frá 2020.

Áætluð uppbygging fullgerðra íbúða í nágrannasveitarfélögunum, uppfært mat

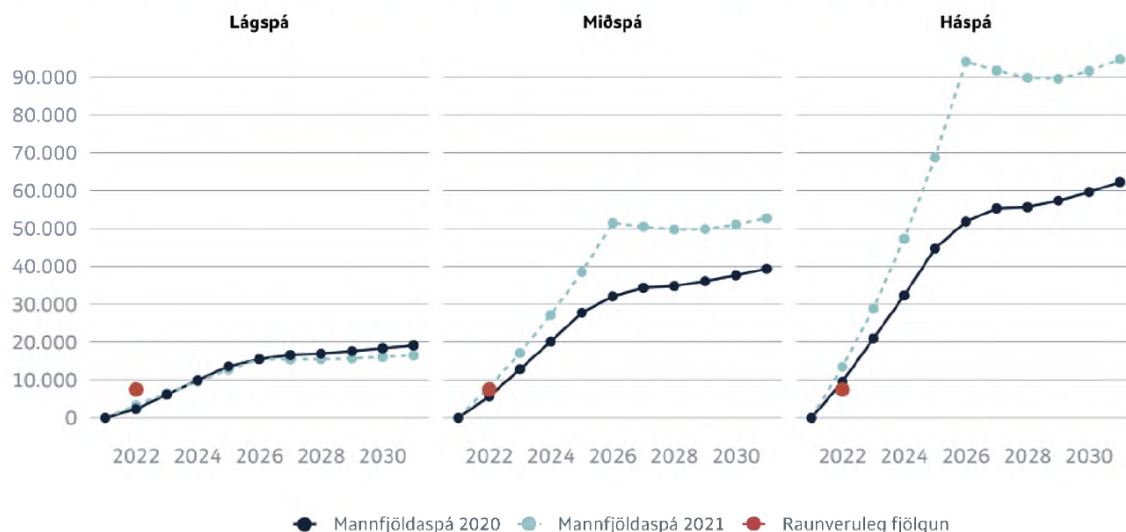


* Talan fyrir árið 2021 í uppfærðu mati er raunuppbygging nýrra íbúða samkvæmt fasteignaskrá. Súlurnar hægra megin eru matið frá 2022 en súlurnar vinstra megin eru fyrra mat frá 2020.

7 Er byggt nóg?

- Til að svara þessari spurningu þarf að bera áætlaða íbúðauppbyggingu við áætlaða mannfjöldapróun. Nýjasta mannfjöldaspá Hagstofunnar fyrir Ísland var kynnt í desember 2021 og er mun brattari en eldri spá hafði verið fyrir tímabilið 2022 – 2026. Hins vegar er því spáð að fólksfjölgun dragist mikið saman 2027 og stöðvist að mestu til 2030, sjá línurit fyrir neðan, tekið úr kynningu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar⁵.

Fjölgun íbúa frá 2021 samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar



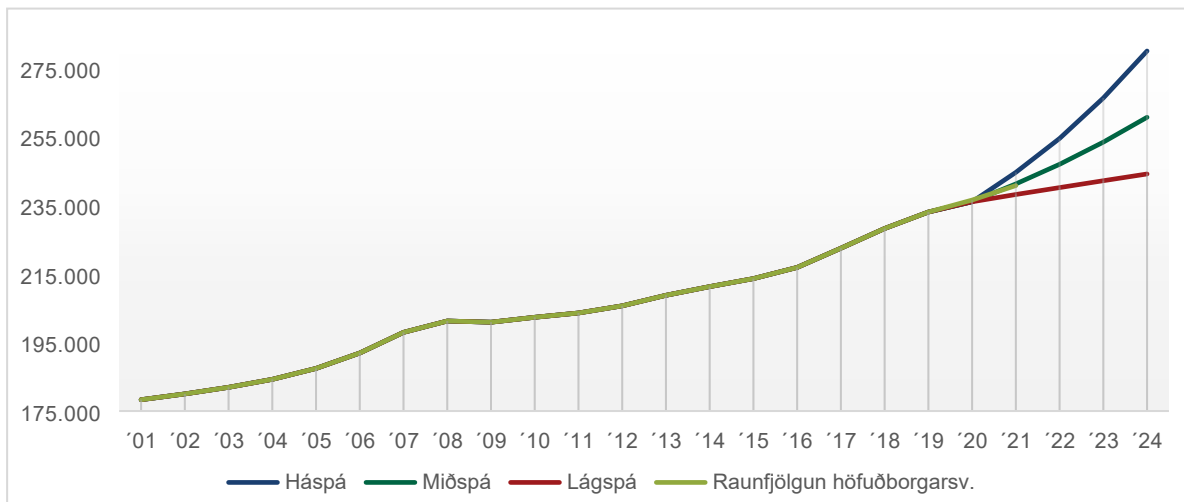
Heimild: Hagstofa Íslands

- Spá Hagstofunnar skoðar ekki sérstaklega höfuðborgarsvæðið. Ef notað er hlutfall milli íbúafjölda höfuðborgarsvæðisins og landsins alls síðustu ár (64%) til að fá gróft áætlaða spá fyrir áætlaða mannfjöldapróun og hún sett í samhengi við mannfjöldapróunina frá aldamótum fæst eftirfarandi graf⁶:

⁵ Staða á húsnæðismarkaði. Kynning fyrir fjárlaganefnd. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Mars 2022

⁶ Í umfjöllun Hagstofunnar er ekkert sem kemur fram að dreifing íbúa milli landshluta breytist frá því sem verið hefur. Því er talið að óhætt sé að nota sama hlutfall fyrir þessa útreikninga og verið hefur síðustu ár.

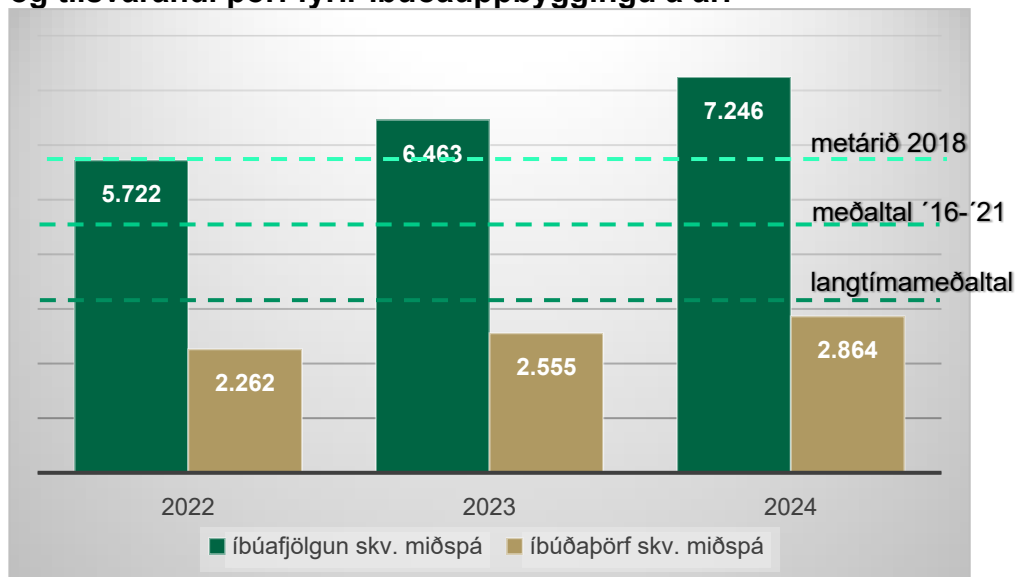
Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands heimfærð á höfuðborgarsvæðið til ársloka 2024: háspá, miðspá og lágsþá



Á grafinu sést að íbúafjöldinn við árslok 2021 reyndist vera rétt undir miðspá Hagstofunnar fyrir árið 2021.

- Á grafinu sést að spáð er áframhaldandi mikilli íbúafjölgun til ársloka 2024, en vik-mörkin eru þó óneitanlega ansi mikil. Ef horft er framhjá háspá og lágsþá, og fókussinn settur á miðspána, er niðurstaðan engu að síður spá upp á met-fólksfjölgun á næstu árum. Mest er gert ráð fyrir að íbúum fjölgi um 7.246 á árinu 2024, en það er 26% meira en fólksfjölgunin var á metárinu 2018. Til að sjá hvað þessi fólksfjölgun þýðir fyrir íbúðapörf er hægt að áætla hve margar íbúðir þessi mannfjöldi þarf út frá fyrirfram gefnu hlutfalli milli íbúa á íbúð. Hér fyrir neðan er einfaldur útreikningur á því⁷.

Áætluð fólksfjölgun 2022-2024 samkvæmt miðspá Hagstofunnar og tilsvareandi þörf fyrir íbúðauppbýggingu á ári

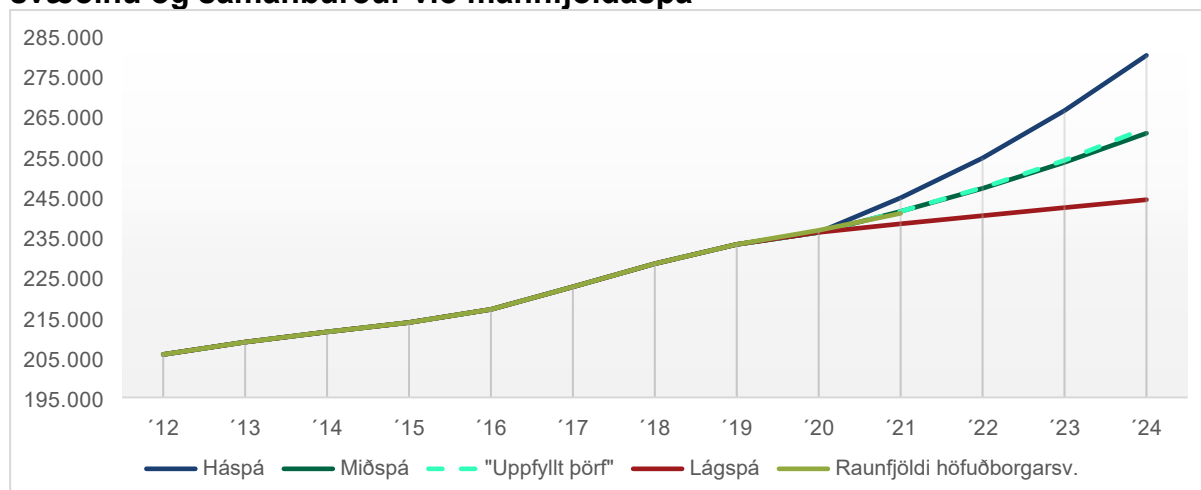


Strikalínurnar sýna fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu: langtímameðaltal frá aldamótum (3.200 íbúar á ári), meðaltal áranna 2016-21 (4.522 íbúar á ári) og metárið 2018 (5.747 íbúar á ári).

⁷ Hér er notað langtímameðaltalið 2,53 íbúar á íbúð, en hafa þarf í huga að líkur er á að jafnvægis hlutfallið getið verið enn minna og fari minnkandi á næstu árum, vegna ýmissa lýðfræðilegra breytinga.

- Á súluritinu hér fyrir ofan sést að byggja þarf 7.680 íbúðir á þessum þremur árum til að halda í við íbúafjölgunina miðað við miðspá Hagstofunnar. Það er 524 íbúðum undir því sem núverandi áætlanir gera ráð fyrir, eða 8.204 íbúðir. Það má því segja að gangi miðspá Hagstofunnar eftir náí íbúðauppbýggingin að uppfylla þörfina vegna íbúafjölgunar og gott betur. Hún mun því að öllum líkum einnig slá á uppsafnaða íbúðapörf sem talið er að sé enn til staðar. Því er líklegt að það muni draga úr spennu á húsnæðismarkaði. Sjá meðfylgjandi graf þar sem þetta er borið saman.

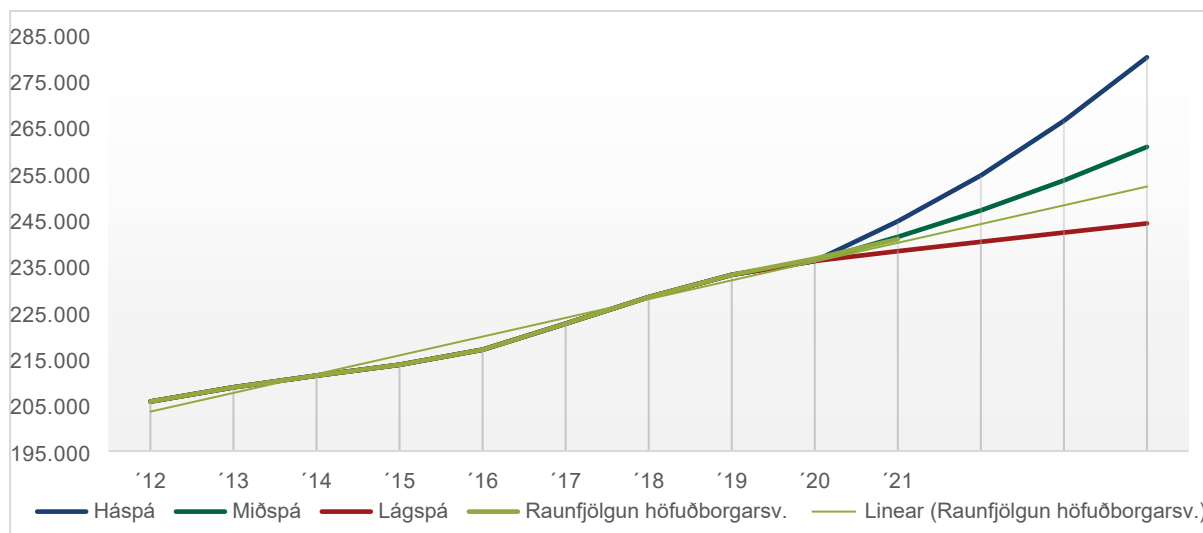
Uppfyllt þörf vegna fólksfjölgunar út frá áætlaðri íbúðauppbýggingu á höfuðborgarsvæðinu og samanburður við mannfjöldaspá



Mikilvægt er að hafa í huga að uppfyllt þörf á hér eingöngu við þörf vegna fólksfjölgunar, en ekki uppsafnaðar þarfar sem talið er að sé til staðar.

- Það er ekki hægt að segja með góðri vissu hve miklar líkur séu á að fólksfjölgunin verði meiri en miðspáin segir til um, en ef það gerist er ljóst að engin fordæmi eru fyrir því. Það er því ekki hægt með góðu móti að færa sterk rök fyrir því að áætlanir um uppbýggingu íbúða taki mið af háspánni. Eðlilegra sé að miða við miðspána. Svo virðist sem áætlanir um íbúðauppbýggingu ráði við slíka sviðsmynd og gott betur. Verði þróunin minni en miðspáin segir til um, einkum ef hún verður mun nær lágspánni eru líkur á að íbúðamarkaðurinn verði fljótur að fara yfir jafnvægispunktinn: úr yfirspennu ástandi yfir í ástand þar sem er slaki.
- Til upplýsingar er áhugavert að skoða hver leitnin er m.t.t. langtímapróunar fólksfjölda á höfuðborgarsvæðinu frá aldamótum. Leitnilínan liggur milli lágspár og miðspár. Sjá meðfylgjandi graf:

Langtíma-leitnilína fólksfjölgunar borin saman við mannfjöldaspá

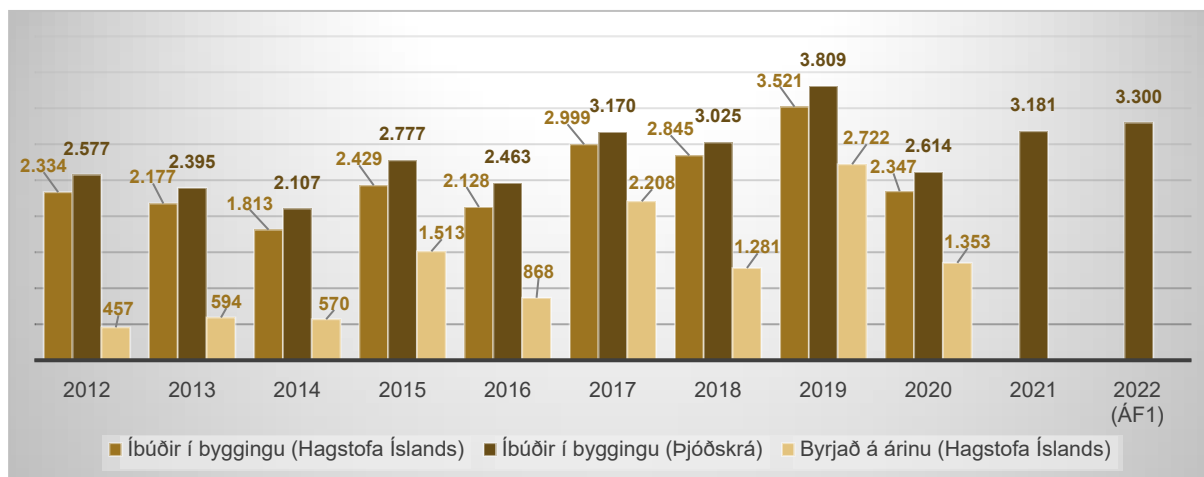


- Ekki hefur verið lagt nýtt mat á hve mikil uppsöfnuð þörf fyrir nýjar íbúðir sé enn til staðar á fyrsta ársfjórðungi 2022, en síðasta mat Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar frá Húsnæðisþingi 2021 hljóðaði upp á 3.950 íbúðir á landinu öllu, sem eru 2.500 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu, séu notuð þekkt hlutfallstala. Miðað við þær hækkningar á kaupverði íbúða sem verið hafa á húsnæðismarkaði undanfarið eru líkur á að þessi uppsafnaða þörf sé enn til staðar. Verði mannfjöldapróunin í takti við miðspá Hagstofunnar og íbúðauppbygging áfram kraftmikil er unnið á þessari uppsöfnuðu þörf á 5-6 árum. En verði hún meira í líkingu við langtímapróun (sbr. leitnilínan hér að ofan) og íbúðauppbyggingin í takti við það sem kemur fram í kafla 5 verður unnið á rúmum tveimur þriðju (73%) af þessari uppsöfnuðu íbúðaþörf til ársloka 2024, og að fullu á árinu 2026.
- Að lokum: mikilvægt er að hafa í huga að ef gengið er út frá spá Hagstofunnar um fólksfjölgun til 2026 skv. miðspá, þar sem gert er ráð fyrir verulega mikilli fólksfjölgun, er líka nauðsynlegt að horfa til þess að í miðspánni stöðvast fólksfjölgun eftir 2026 nær alveg um langt skeið. Það vekur tvær spurningar: í fyrsta lagi hvort æskilegt sé að keppa að því að uppfylla íbúðaþörfina jafn óðum, í ljósi þess að líklega myndast mjög mikill slaki að loknu þessu mikla fólksfjölgunartímabili, og í öðru lagi hvert sé hægt að beina byggingariðnaðinum eftir að þessu hraðvaxtartímabili lýkur.

8 Íbúðir í byggingu

- Á eftirfarandi súluriti kemur fram hversu margar íbúðir eru í byggingu undir lok hvers árs. Gögn frá Þjóðskrá ná til ársins 2022 og endurspegla stöðuna við lok fyrsta ársfjórðungs þess árs. Einnig koma fram tölur um íbúðir sem byrjað er á viðkomandi ári, en þær upplýsingar ná einungis til ársins 2020.

Íbúðir í byggingu á höfuðborgarsvæðinu

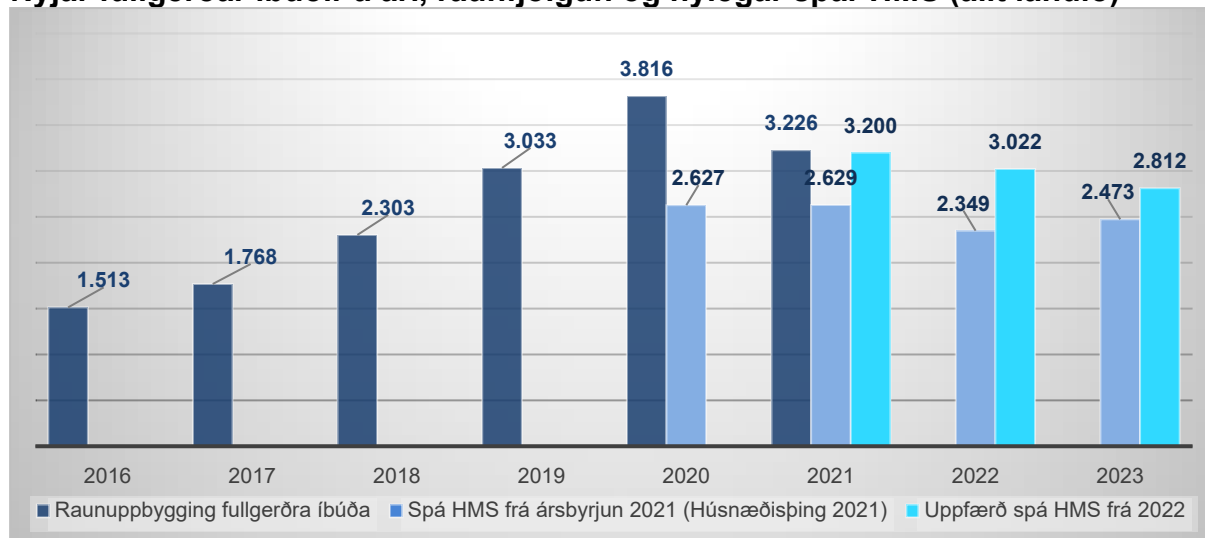


- Athygli vekur að ekki virðist vera mjög mikið samræmi milli íbúða sem byrjað er á hverju ári og íbúða í byggingu og er þetta áberandi fyrir árin 2016, 2018 og 2020.
- Árið 2019 var metár fyrir íbúðir í byggingu og segja má að það endurspeglar í tölunum yfir fullgerðar íbúðir á árinu 2020 í grafinu í kafla 2 (2.527 fullgerðar íbúðir á árinu 2020). Á árinu 2021 og nú á fyrsta ársfjórðungi 2022 eru fleiri íbúðir í byggingu en nokkurn tímann áður, að undanskildu árinu 2019, og styður það við áætlanir um mikinn fjölda nýrra íbúða á árinu 2022 og 2023 sbr. kafli 5.

9 Spár um íbúðafjölgun, mat annarra

- Hagdeild Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS) hefur á nýliðnum árum reynt að meta þörf fyrir uppbyggingu íbúða og spá fyrir um framboð nýrra íbúða á landinu nokkur ár fram í tímann. Matið byggir á mannfjöldaspá Hagstofunnar og ýmsum lýðfræðilegum breytum ásamt upplýsingum úr Húsnæðisáætlunum sveitarfélaganna og talningu SI á íbúðum á byggingu á fyrstu framkvæmdastigum. Hér fyrir neðan er samantekt á síðustu tveimur spám sem HMS hefur gefið út, og þær bornar saman við raunuppbygginguna til ársloka 2022.

Nýjar fullgerðar íbúðir á ári, raunfjölgun og nýlegar spár HMS (allt landið)



- Athygli vekur að matið frá ársbyrjun 2021 fyrir árið 2020 reyndist mun lægra en raunuppbyggingin, eða sem nemur 31%. Matið fyrir 2021 reyndist 19% lægra en raunuppbyggingin á árinu 2021. Uppfært mat HMS sem kynnt var í mars 2022 gerir ráð fyrir mun meiri uppbyggingu en fyrri spá. Til dæmis er nú gert ráð fyrir að á árinu 2022 verði byggðar 3.022 íbúðir en fyrri spá gerði ráð fyrir 2.349 íbúðum. Uppfært mat HMS frá 2022 er í betra samræmi við Þróunaráætlun SSH, en bendir eindregið til að íbúða-uppbyggingin verði samt rýrari á næstu árum, sérstaklega borið saman við uppfærða matið í kafla 6. Ástæða er til að bera saman verklag aðila sem vinna við að meta uppbygginguna til að draga úr óvissu og auka nákvæmni í áætlanagerð.

10 Hugleiðingar og spurningar

- Við vinnslu minnisblaðsins hafa nokkur álitaefnið komið upp varðandi framleiðslu nýrra íbúða og skipulagsferlið sem hér er varpað fram til frekari umræðu og rýni:
 - Ýmis atriði tengd lagalegum heimildum t.d. um yfirferð Skipulagsstofnunar á deiliskipulagi sem getur tekið langan tíma og tafið fyrir afgreiðslu þeirra.
 - Mætti endurskoða ákvæði skipulagslaga að tilgreina þurfi ólíka lokunarflokka húsnæðis (A, B og C) flokka á deiliskipulagsstigi enda tengist það aðallega skattflokkun, en slíkt eykur flækjustig og kallar oft á breytingu á deiliskipulagi eftir að hönnun mannvirkja er lokið?
 - Í nágrannalöndunum þekkist að heimiluð sé meiri frávik frá byggingarreglugerð og frekar notast við leiðbeinandi atriði, bæði við skipulag og mannvirkjagerð.

- Mættu aðalskipulagsuppdrættir og heimildir innan skilgreindra landnotkunarsvæða vera sveigjanlegri, s.s. landfræðileg afmörkun og heimildir til íbúðauppbýggingu, þar sem aðalskipulagsbreytingar geta verið mjög tímafrekar?
 - Tryggingarkröfur til iðnmeistara og verktaka eru orðnar mjög íþyngjandi og hafa gert það að verkum að einyrkjar og smáir verktakar hafa nær alveg horfið úr byggingargeiranum.
 - Dæmi eru um að reglugerðir séu innbyrðis ósamræmi við hver aðra. Enginn virðist vera með yfirsýn yfir þau mál.
 - Byggingar- og skipulagsheimildir eru ólíkar eftir staðsetningum og eiginleikum. Á sumum þeirra er auðvelt að byrja að byggja en ekki eins auðvelt á öðrum – á sumum skortir alla grunn-innviðir (vegir, veitur, skóla, almenningssamgöngur, verslun og þjónusta, almenningsrými) en á öðrum er slíkt til staðar frá fyrsta degi þegar íbúar flytja inn.
 - Mætti skoða hvort fjármögnun verktaka og lánaðjör séu að hafa óeðlileg áhrif á byggingarkostnað og tíma sem tekur að hefja uppbyggingu?
 - Mætti skoða nánar hve mikinn þátt ávöxtunarkrafa lánveitenda hefur á framkvæmdir? Á Íslandi er fjármögnun dýr samanborið við nágrannalöndin sem setur verktaka stífar skorður. Það er einnig ríkur hvati til að festa fjármagn í húsnæði sem eykur hvata fyrir hækkun íbúðarhúsnæðis.
- Skoða mætti hvort aðilar á íbúðamarkaði liggi mögulega á íbúðum, sem ekki er búið í, og hafi ekki hug á að setja á markað vegna væntinga um hækkandi íbúðaverð.
- **Ótímabundnar íbúðarheimildir.** Eftir að deiliskipulag er samþykkt gerir skipulagslöggjöf ekki ráð fyrir að lóðarhafi / lóðarhafar þurfi að hefja uppbyggingu og klára innan tilgreinds tíma. Skoða mætti hvort ætti að setja nokkurs konar sólarlagsákvæði í skipulagslöggjöf þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði, t.d. að heimildir falli úr gildi eftir að ákveðinn tími er liðinn.
- Það virðist vera lítið nýtt að 37. gr. skipulagslaga heimilar sveitarfélagi að skilgreina afmarkað svæði sem þróunarsvæði í aðalskipulagi þar sem vinna skal hefðbundið deiliskipulag og tilgreina framkvæmdatíma áætlunarinnar. Hann skuli vera a.m.k. fimm ár en ekki lengri en fimmtán ár. Framkvæmdatími áætlunarinnar hefjist við gildistöku áætlunarinnar en ef hann er ekki tilgreindur skuli miða við fimmtán ár. Skoða mætti að breyta skipulagslöggjöf til að einfalda slíkan feril.
- **Flókið eignarhald fjöleignarlóða getur tafið uppbyggingu.** Oft skapar eignarhald margra aðila á sömu lóð vandamál sem tefja fyrir uppbyggingu. Skoða mætti breytingar á löggjöf sem miðar af því að leysa úr slíkum ágreining og skapa hvata til að ágreiningur sé leystur sbr. punkt fyrir ofan.
 - **Óhreyfðar óbyggðar lóðir í skipulagi.** Dæmi eru um að íbúðarheimildir hafi verið óbyggðar í áratugi eftir að deiliskipulag er samþykkt. Skoða mætti breytingar á skipulagslöggjöf til að leysa slíkar íbúðir úr læðingi hið fyrsta, hvort sem er með hvötum eða álögum.



Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

**106. fundur svæðisskipulagsnefndar
var haldinn í fjarfundi, fimmtudaginn 31. mars 2022
og hófst hann kl. 08:15.**

Fundinn sátu:

Bergljót Kristinsdóttir, Dóra Björt Guðjónsdóttir, Helga Hauksdóttir, Karen María Jónsdóttir, Marta Guðjónsdóttir, Magnús Ingi Kristmannsson, Maríanna Hugrún Helgadóttir, Ragnhildur Jónsdóttir, Sigurður Guðmundsson, Sigurjón Ingvarsson, Sveinn Óskar Sigurðsson og Jón Kjartan Ágústsson.

Fundargerð ritaði: Jón Kjartan Ágústsson, svæðisskipulagsstjóri

Dagskrá:

1. Þróunaráætlun 2020 - 2024 - 1812002

Á 104. fundi svæðisskipulagsnefndar 25.02.2022 var fjallað um ofangreint og eftirfarandi niðurstaða skráð í fundargerð: Svæðisskipulagsnefnd felur SSH að hefja vinnu við stöðutöku á þróunaráætlun og uppfærslu skapalóns. Nefndin telur mikilvægt að vinnu verði lokið eins fljótt og auðið er.

Á fundinum var lagt fram minnisblað dags. 29. mars 2022 sem dregur fram stöðutöku á gildandi þróunaráætlun ásamt uppfærðu skapalóni.

Gestir

Samúel Torfi Pétursson, VSÓ, skipulagsverkfræðingur - 08:15

Í framlögðu minnisblaði, sem var unnið fyrir svæðisskipulagsnefnd, er tekin stöðutaka á gildandi þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins 2020 - 24, þar sem meðal annars er tekið saman byggingarmagn sem sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa samþykkt í skipulagi og eru með í vinnslu.

Þar kemur fram að samþykktar íbúðir (lóðir) í skipulagi sveitarfélaganna eru fleiri en 14.000, sem er mikil aukning frá síðustu talningu árið 2020. Alls eru í skipulagi áætlaðar yfir 58 þúsund íbúðir á höfuðborgarsvæðinu innan núverandi vaxtamarka sem gæti þýtt heimili fyrir um 148.000 nýja íbúa. Einnig kemur fram að fólksfjölgun hefur verið vel yfir meðallagi og að hlutfall svæðisins af landinu hafi aukist undanfarin 20 ár úr 61% í 64% sem gefur til kynna að fólk sæki enn í miklu mæli að búa og starfa á höfuðborgarsvæðinu.

Uppfært mat á uppbyggingu nýrra íbúða bendir til þess að byggðar verði um 2.300-3.200 íbúðir á ári næstu ár og yfir 10.400 íbúðir tímabilið 2020-24. Verði fólksfjölgunin sambærileg og verið hefur síðustu ár eru góðar líkur á að nýjum íbúðum fjölgi hlutfallslega hraðar en íbúum sem ætti það að draga úr spennu á húsnæðismarkaði. Verði hins vegar fólksfjölgun enn meiri dregur hægar úr spennu en ella.

Hækkandi húsnæðisverð og sögulega lítið framboð íbúða í sölu vekur upp



Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

spurningar hvers vegna ekki eru fleiri íbúðir í byggingu miðað við þann fjölda sem er í samþykktu deiliskipulagi sveitarfélaganna og er mikilvægt að ríki og sveitarfélög vinni sameiginlega að lausn þeirra mála, með það fyrir augum að þróun byggðar sé sjálfbær til framtíðar. Svæðisskipulagsnefnd telur mikilvægt að sambærileg stöðutaka sé tekin að minnsta kosti árlega til að vakta stöðu mála.

Vísað til aðildarsveitarfélaga til kynningar.

Fleira ekki gert. Fundi slitið kl. 09:00.