

AÐALSKIPULAG REYKJAVÍKUR 2010-2030

Sértæk búsetuúrræði

Heimildir innan landnotkunarsvæða

Tillaga að breytingu á aðalskipulagi (drög)

Lögð fram fram sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, ásamt umhverfisskýrslu sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana



Reykjavíkurborg
Umhverfis og skipulagsvið

Breyting nr.31d
Maí 2020

Efnisyfirlit

1	Helstu forsendur	3
2	Markmið og tilgangur breytingar	4
3	Breytingartillögur (drög).....	4
4	Samræmi við gildandi markmið aðalskipulags, svæðisskipulags og önnur stefnukjöl	5
5	Afgreiðslu- og kynningarferli	5

1 Helstu forsendur

Markmið aðalskipulagsbreytingar þessarar er að skerpa á landnotkunarheimildum er varða staðsetningu sértækra búsetuúrræða, samanber stefna um málefni þeirra sem samþykkt var í borgarráði 11. október 2019.¹ Undanfarin misseri hefur verið unnið að því að finna ýmsum sérstökum búsetuúrræðum stað í landi borgarinnar. Af gefnu tilefni er brýnt að skýra betur heimildir um mögulega staðsetningu þessara húsnaðislausna innan mismunandi landnotkunarsvæða aðalskipulagsins. Leiðarljósið er að skapa aukinn sveigjanleika svo mögulegt verði að staðsetja ný úrræði, eftir því sem þörf krefur hverju sinni, með eins skjótum hætti og kostur er.

Á síðastliðnu ári var boðuð umfangsmikil breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur sem lýtur einkum að stefnu um íbúðarbyggð, markmiðum húsnaðisstefnu, tengslum byggðaþróunar við Borgarlínu og vaxtarforsendum um uppbyggingu íbúðarhúsnaðis (sjá verklýsingu, adalskipulag.is). Í verklýsingunni voru einnig tilgreind ýmis önnur atriði sem kæmu mögulega til endurskoðunar, s.s. markmið í einstaka málaflokkum og ákvæði sem varða staðbundna landnotkun. Í verklýsingunni var m.a. tilkynnt að sett yrðu skýrari og ákveðnari ákvæðum um búsetuúrræði fyrir félagshópa með sérstakar húsnaðisþarfir. Í kafla 4.4. sagði m.a. eftirfarandi: „Áhersla verður lögð á að setja fram markvissari ákvæði um framboð húsnaðis fyrir lægstu tekjuhópa og tryggja félagsleg markmið húsnaðisstefnunnar.... Einnig verða til athugunar setning mögulegra sérákvæði í aðalskipulagið sem varða ýmis búsetuúrræði, staðsetningu neyðarskýla fyrir heimilislausa...“. Í inngangi umræddrar verklýsingar sagði enn fremur: „Þar sem um umfangsmiklar og margþættar breytingar á aðalskipulaginu er að ræða, sem þarf að gefa góðan tíma, er gert ráð fyrir þeim möguleika að afmarkaðir þættir breytinga verði kynntar og afgreiddar í áföngum, eftir því sem vinnunni miðar og forvaranlegt er að gera.“ Á grundvelli þessa er sett fram afmörkuð aðalskipulagsbreyting sem fjallar sérstaklega um búsetuúrræða fyrir heimilislausa og heimildir um slíkt húsnaði eftir landnotkunarsvæðum.

Við staðarval húsnaðis af þessu tagi þarf að hafa í huga sérþarfir þeirra einstaklinga þar eiga að búa en markmiðið er þeir geti notið sömu umhverfisgæða og nærpjónustu og þeir sem búa í hefðbundnu íbúðarhúsnaði innan hefðbundinnar íbúðarbyggðar. Fyrsti kostur í staðsetningu þessara úrræða ætti því að vera innan íbúðarhverfa eða blandaðrar byggðar. Reynslan sýnir hinsvegar að oft getur reynst erfitt að skapa sátt um staðsetningu slíkra búsetuúrræða innan gróinna hverfa, einkum vegna andmæla íbúasamfélagsins en einnig vegna þess að land eða hentugt húsnaði liggur ekki á lausu. Í ljósi þessa - og að líta verður á umræddar húsnaðislausnir sem tímabundnar fyrir viðkomandi einstaklinga, að oft er um auðfæranleg mannvirki (smáhýsi) að ræða og að nauðsynlegt er að geta gripið til skjótra viðbragða vegna yfirvofandi neyðar - er skynsamlegt að skapa víðar og sveigjanlegar heimildir um staðsetningu húsnaðis af þessu tagi á fjölmörgum landnotkunarsvæðum aðalskipulagsins.

Aðalskipulagsbreytingin er ekki háð lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Breytingin varðar almenn heimildarákvæði í aðalskipulagi og því ekki forsendur til að fjalla sérstaklega um umhverfisáhrif hennar, sbr. 12. gr. skipulagslaganna.

¹ „Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónusturþarfir 2019 -2025 var samþykkt á fundi borgarráðs þann 11. október 2019. Í stefnunni er horft til skilgreiningar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á heimilisleysi (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion; ETHOS) Undir ETHOS skilgreininguna falla 13 þættir sem skiptast í fjóra flokka: að vera á götunni (rooflessness); að vera húsnaðislaus; að búa í ófullnægjandi húsnaði; að búa í ótryggu húsnaði. Heimilislausir með miklar og flóknar þjónusturþarfir eru einstaklingar sem glíma við margþættan vanda (vímuefnaog/eða geðrænan, þroskafrávik og/eða mikil áföll í lífinu) og búa við óstöðugleika í búsetu til lengri tíma og þarfnast margháttaðs stuðnings.... Unnið skal út frá hugmyndafræði skaðaminnskandi nálgunar og Húsnaði fyrst (Housing first - HF)“. Sjá nánar Húsnaðisáætlun Reykjavíkur, síðast uppfært 14. nóvember 2019, https://reykjavik.is/sites/default/files/husnaedisaaetlun/Myndir/2019/husnaedisaaetlun_reykjavikurborgar_nov_2019.pdf

2 Markmið og tilgangur breytingar

- Tryggja framfylgd stefnumörkunar Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra
- Skerpa á landnotkunarheimildum í aðalskipulagi um hvar megi staðsetja búsetuúrræða innan borgarinnar
- Auka sveigjanleika og hraða við undirbúning ýmissa húsnæðislausna fyrir sértæka hópa

3 Breytingartillaga (drög)

Lagt er til að eftirfarandi sérkafla verði bætt við undin liðinn *Íbúðarbyggð (ÍB)* í kaflanum Landnotkun, bls. 205 (sjá adalskipulag.is):

Sérákvæði um sérstök búsetuúrræði:

Sérstök búsetuúrræði geta verið heimil innan eftirfarandi landnotkunarsvæða: Íbúðarbyggðar (ÍB), Samfélagsþjónustu (S), Verslunar- og þjónustusvæða (VP), Miðsvæða (M), Athafnasvæða (AT), Hafnarsvæða (H), Iðnaðarsvæða (I), Opinna svæða (sbr. kaflinn *Opin svæði til sérstakra nota*, bls. 211) og Landbúnaðarsvæða (L). Innan íbúðarbyggðar, svæða fyrir samfélagsstofnanir, opinna svæða sem eru skilgreind sem sérstök útivistarsvæði eða íþróttasvæði, er staðsetning búsetuúrræða ávallt háð gerð deiliskipulags. Innan atvinnusvæða (verslunar- og þjónustusvæða, miðsvæða, athafnasvæða, iðnaðarsvæða og hafnarsvæða), landbúnaðarsvæða og opinna svæða sem ekki eru skilgreind sérstaklega í aðalskipulagi, verði mögulegt að setja niður búsetuúrræði án undangenginnar breytingar deiliskipulags, enda byggingar einkum staðsettar innan þegar skilgreinds byggingarreits eða lóðar samkvæmt fyrirbyggjandi deiliskipulagi og í samráði við lóðarhafa eða landeiganda.

Eftirfarandi viðmið skulu vera almennt leiðbeinandi við staðsetningu búsetuúrræða af þessu tagi og mikilvægt að meirihluti þessara skilyrða verði uppfyllt:

- verði í göngufæri við verslun og þjónustu
- verði í grennd við almenningssamgöngur
- verði í nálægð við friðsæl og heilnæm útivistarsvæði
- verði innan fjölbreyttrar og blandaðrar byggðar, þar sem fjölbreytt þjónusta er í boði
- verði innan eða í jaðri íbúðarbyggðar

4 Samræmi við gildandi markmið aðalskipulags, svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og önnur stefnukjöl

Aðalskipulagsbreytingin er í góðu samræmi við húsnaðisstefnu aðalskipulagsins, *Húsnaði fyrir alla*, að tryggja búsetukosti fyrir alla félagshópa og þá stefnumörkun sem sett er fram í *Húsnaðisáætlun Reykjavíkurborgar*. Í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins er ekki vikið sérstaklega að húsnaðisþörfum einstakra félagshópa en í markmiði 5.2 segir eftirfarandi: “Á höfuðborgarsvæðinu verði fjölbreyttur húsnaðismarkaður sem uppfylli þarfir íbúa. Hugað verður sérstaklega að framboði á húsnaði á viðráðanlegu verði”. Í aðgerð 5.2.1. í svæðisskipulaginu segir síðan:

„Svæðisskipulagsnefnd mótar, í samvinnu við sveitarfélögin, heildstæða húsnaðisstefnu með sérstaka áherslu á framboð húsnaðis á viðráðanlegu verði.“ Sú vinna hefur ekki farið af stað en æskilegt er að málefni heimilislausra verði sameiginlegt viðfangsefni allra sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Ekki er heldur vikið sérstaklega að málefnum heimilislausra í tillögum átakshóps ríkisins í húsnaðismálum sem skilaði niðurstöðum í janúar 2019.² Almennt skortir á að málefni heimilislausra séu ávörpuð í lögum og reglugerðum og staðsetning neyðar búsetuúrræða, til skemmri tíma, lúta í raun sama afgreiðsluferli í skipulags- og byggingamálum og þegar verið er að festa niður mannvirki varanlega til langrar framtíðar.

5 Afgreiðslu- og kynningarferli

Verklýsing aðalskipulagsbreytingar vegna stefnu um íbúðarbyggð, var samþykkt í borgarráði þann 20. júní 2019. Drög að aðalskipulagsbreytingu sem hér er kynnt eru grundvölluð á henni en tillögur í þessum drögum ná einvörðungu til umræddra ákvæða um búsetuúrræði fyrir heimilislausa, eins og vikið er að í inngangi. Drögin eru kynnt í samræmi við 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga, verða send til valdra umsagnaraðila auglýst í fjölmiðli og m.a. kynnt á vefnum. Stefnt er að því að samþykkja tillögu í auglýsingu fyrir lok júní 2020.

Gögn verða send sérstaklega á neðangreinda umsagnaraðila:

Velferðarráð/Velferðarsvið Reykjavíkurborg; Íbúaráð í öllum borgarhlutum; lögbundinna umsagnaraðila vegna aðalskipulagsbreytinga.

²Íbúðalánasjóður ofl. (2019): *Niðurstöður átakshóps um aukin framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnaðismarkaði*.