

Félags-og barnamálaráðuneytið
Skrifstofa húsnæðis- og lífeyrismála
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík
frn@frn.is

Reykjavík, 20. október 2020

Efni: Umsögn Arkitektafélags Íslands (AÍ) við drögum að reglugerð um hlutdeildarlán

AÍ fagnar opinberum aðgerðum í húsnæðismálum. Út frá þeim forsendum sem gefnar eru í drögum að reglugerð um hlutdeildarlán er sá möguleiki fyrir hendi að hannaðar og reistar verði góðar byggingar með íbúðum sem henta fjölbreyttum fjölskyldugerðum. Hins vegar er ekkert sem girðir fyrir að svo verði ekki og er mikil hættá á að ekki verði nægilega hugað að grunnþæðum íbúðanna verði drög að reglugerð um hlutdeildarlán samþykkt í óbreyttri mynd.

AÍ lýsir áhyggjum sínum yfir því að drög reglugerðar um hlutdeildarlán séu ekki nægilega undirbúin og gerir alvarlegar athugasemdir við drögin.

Í fyrsta lagi gerir AÍ athugasemd vegna stórtækra inngrípa reglugerðar og samnefndra laga á húsnæðismarkað höfuðborgarinnar með fyrirséðum neikvæðum afleiðingum verði drögin samþykkt óbreytt:

AÍ gerir athugasemd við 12. og 13. gr. IV kafla um **skilyrði hlutdeildarlánanna** og 22. og 23. gr. VII. kafla um **samstarf Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS) við byggingaraðila**.

Í 1. mgr. 12 gr. IV kafla kemur fram að „Aðeins er lánað til kaupa á nýjum íbúðum sem hafa verið samþykktar af HMS sem hagkvæmar íbúðir ...“ Í 2. mgr. er veitt undanþága frá ákvæðum 1. mgr. til kaupa á eldri íbúðum utan höfuðborgarsvæðisins. Ekki er að finna sama undanþáguákvæði fyrir höfuðborgarsvæðið sjálft sem er langfjölmennasta búsetusvæðið og með hæsta húsnæðisverðið. Leiða má líkur að því að á höfuðborgarsvæðinu eigi fyrstu kaupendur erfiðast með að brúa eiginfjárlutfall og að þar sé að finna flesta þá sem munu nýta sér hlutdeildarlán.

Áí geldur varhug við að gera að ófrávíkjanlegri kröfu að aðeins sé lánað til kaupa á nýjum íbúðum á höfuðborgarsvæðinu. Inngrip þessa skilyrðis á húsnæðismarkaðinn er stórtækt og afleiðingar geta orðið alvarlegar. Mikil einföldun er að réttlæta skilyrðin með líkum á hækkandi húsnæðisverði almennt í ljósi þess að fyrirliggjandi eru mjög takmarkaðar greiningar á húsnæðismarkaðnum. Þá er ekki heldur fyrirliggjandi greiningar á félagslegum og umhverfislegum áhrifum aðgerðarinnar, sem geta beint og óbeint leitt til kostnaðar fyrir allt samfélagið.

Með því að skilyrða hlutdeildarlán á höfuðborgarsvæðinu við nýjar íbúðir er verið að:

- Mismuna fólki um búsetu eftir landshlutum.
- Stuðla að tvískiptum húsnæðismarkaði þar sem aðeins þeir sem ekki þurfa að treysta á hlutdeildarlán hafa raunverulegt val um búsetu.
- Vinna gegn félagslegri blöndun þar sem fólk úr mismunandi tekjuhópum og á mismunandi aldri býr saman sem eykur aftur möguleika fólks á að færast á milli félagslegra hópa.
- Að setja fjölskyldum þann eina kost að flytja börn úr því leik- og grunnskólaumhverfi sem þau eru í með fyrirsjáanlegum erfiðleikum fyrir börn og fjölskyldur þeirra.
- Stuðla að því að rífa börn og fjölskyldur upp með rótum frá tengslum í núverandi leik og grunnskólahverfi, með neikvæðum afleiðingum fyrir börn og fjölskyldur þeirra.
- Takmarka valmöguleika og í sumum tilfellum að útiloka möguleika á búsetu í grónum hverfum, sem getur verið hagkvæmari kostur en búseta í nýjum hverfum í ljósi þess að meiri líkur eru á því að nærþjónusta, vinnustaður skólar og íþróttastarf séu í göngu- og hjólaferi og þ.a.l. minni þörf fyrir bíl og skutl.
- Stuðla að einsleitum hverfum, hverfahlutum, lóðum eða fjölbýlishúsum þar sem lágtekjufólk sem treystir á hlutdeildarlán er búsett með neikvæðum félagslegum afleiðingum.
- Vannýta leik- og grunnskóla sem til staðar eru í grónum hverfum með því að hindra að kynslóðaskipti eigi sér stað. Hluti ungs fólks er tekinn út úr hringrásinni og jafnvægi riðlast.
- Grípa inn í virkan fasteignamarkað með ófyrirséðum afleiðingum. Hætt er við ójafnvægi á fasteignamarkaði ef eldri íbúðir seljast ekki eins og áður.
- Vinna gegn umhverfissjónarmiðum með því að takmarka möguleika á að endurnýja húsnæði sem fyrir er í gróinu byggð þar sem innviðir og þjónustustofnanir eru þegar fyrir hendi. Að einblína á byggingu nýrra íbúðahverfa getur auk þess leitt til aukins ferðakostnaðar og ferðatíma viðkomandi íbúa.
- Ákveðinn hópur geti setið fast í hinu nýja hlutdeildarlánskerfi þar sem það hefur ekki getu til að stækka við sig og brúa bilið í stærri íbúð án hlutdeildarláns. Auk þess er hugsanlegt að endursöluverð íbúðanna verði lægra en ella þar sem ekki er hugað að gæðum sem teljast sjálfsögð gæði íbúða í dag.

Al telur nauðsynlegt að gerð verði nánari greining á mögulegum áhrifum inngripa á húsnæðismarkaðinn sem byggja á lögum og reglugerð sem er hér til umfjöllunar, og að litið verði til ofanefndra þátta. Í efnahagslegri greiningu OECD á Íslandi árið 2019 var ein helsta ráðleggingin sú, með það fyrir augum að bæta opinberar fjárfestingar, að framkvæma ítarlega félagshagfræðilega greiningu áður en ráðist er í stór innviðaverkefni. Húsnæði er grunninnviður samfélags og því telur Al nauðsynlegt að rýna möguleg áhrif hlutdeildarlána nánar út frá félagshagfræðilegum sjónarmiðum.

Í öðru lagi gerir Al athugasemd við skilgreiningu á „hagkvæmni“ í drögum á reglugerðinni og bendir á nauðsyn þess að skilgreina hugtakið nánar, sér í lagi að tekið sé mið af gæðum í hagkvæmnisútreikningum, m.t.t. umhverfis, heilsu, líðan og áhrif á líftíma. Einnig þarf að skoða frekar fjölda herbergja miðað við fermetrafjölda en eins og skv. töflu um hámarksverð í reglugerðinni þá er ekkert sem kemur í veg fyrir að reynt sé að hámarka fjölda svefnherbergja óháð heildarfermetratölu með tilheyrandi þrengslum og skorti á lífsgæðum. Færri fermetrar á einstakling gera enn meiri kröfur um gæði hvers fermetra, góða hönnun og sveigjanleika.

Í 13. gr. IV kafla, **Hagkvæmni og ástand íbúðar**, skortir breytuna gæði sem mikilvægan þátt í hagkvæmni íbúða, íbúðabyggða og umhverfis þeirra. Í drögum reglugerðar er engin áhersla lögð á að tryggja gæði fyrir notendur; einstaklinga, fjölskyldur og börn sem koma til með að búa í *hagkvæmu íbúðunum*. 13. gr. reglugerðarinnar virðist frekar vera sett fram til höfuðs gæðum og skuldbindingum byggingaraðila við notendur og skjólstæðinga hlutdeildarlána. Al leggur áherslu á að gæði eru hagkvæm fjárfesting til skemmri og lengri tíma sem birtist m.a. í líftímakostnaði bygginga. Skortur á gæðum getur aftur á móti birst í félagslegum, heilsufarslegum og umhverfislegum fórnarkostnaði samfélaga. Margar rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi heilbrigðis og fallegs aðbúnaðar og umhverfis á heilsu og vellíðan fólks. Þannig getur verið dýrt að byggja ódýrt og er greiðslugeta lágláunafólks óheppilegur útgangspunktur í langtímafjárfestingaverkefni. Að mati Al eru söluverð og stærðir íbúða ekki fullnægjandi mælistika á hagkvæmni íbúða. Gæði eru hvorki óhóf né þrjál. Húsnæðismál eru velferðar- og lýðheilsuáttál og þarf að skoða hlutdeildarlán og hagkvæmni íbúða í því ljósi.

En hvernig skilgreinum við gæði? Þegar talað er um gæði íbúðarhúsnæðis er ekki bara verið að tala um um íbúðina sjálfa heldur nærumhverfi hennar og staðsetningu m.t.t. þjónustu og innviða. Hvað varðar íbúðina sjálfa þá má nefna rýmispörf út frá fjölskyldustærð m.v. daglegar athafnir og helstu áskoranir, sveigjanleiki íbúðarinnar m.t.t. fjölbreyttra fjölskyldugerða, hlutfall nýtanlegra fermetra, birtumagn/fjöldi sólarstunda og loftflæði. Hvað varðar nærumhverfi þá er verið að horfa til sólríkra og skjólgóðra grænna svæða til útiveru og leikja sem henta fjölbreyttum aldurshópum. Blönduð íbúasamsetning og blandaðar húsagerðir vinna gegn einsleitni hverfa, félagslegri einangrun og jaðarsetningu minnihlutahópa. Staðsetning húsnæðisins hefur einnig áhrif þannig að stutt sé í flesta

þá þjónustu sem almennt er talin mikilvæg í íbúðahverfum s.s. dagvöruverslanir, skólar/ leikskólar, íþróttir/líkamsrækt, stærri boltavellir og aðlaðandi græn svæði. Gæði felast einnig í vali á byggingarefnum t.d. með tilliti til líftímakostnaðar og gæða arkitektúrs.

Þá má benda á að nýverið undirritaði forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnarinnar og aðilar sem fara fyrir hátt í 80% af eignum á íslenskum fjármálamarkaði viljayfirlýsingu um fjárfestingar í þágu sjálfbærrar uppbyggingar. Á fagnar slíkri viljayfirlýsingu og undirstrikar mikilvægi þess að hafa sjálfbærni til hliðsjónar í því húsnæðisuppbyggingarstarfi sem framundan er. Stórtæk húsnæðisuppbygging þar sem aðeins er litið til byggingarkostnaðar er ekki sjálfbær fjárfesting. Huga þarf að mun fleiri þáttum, svo sem félagslegri og umhverfislegri sjálfbærni.

Áí hefur þegar fundað með HMS ásamt fleiri fagfélögum byggingariðnaðarinnar, Verkfræðingafélaginu og Félagi byggingarfræðinga. Á fundinum lögðu öll fagfélögin þrjú áherslu á mikilvægi gæða hagkvæmu íbúðanna sem koma til með að falla undir skilyrði hlutdeildarlána og sendu í kjölfarið minnispunkta til HMS áður en reglugerð var samin og birt í samráðsgátt stjórnvalda. Ekkert af þessum áhersluatriðum hefur ratað inn í reglugerðina og lýsir Áí yfir miklum vonbrigðum að svo sé.

Með því að gera engar gæðakröfur til byggingaraðila hlutdeildarlána er verið að auka líkur á að:

- Til verði ný gerð húsnæðismarkaðar sem er í mikilli hættu á að vera undirmálsmarkaður.
- Draga fólk í dilka og ýta undir félagslega og efnahagslega misskiptingu.
- Draga úr getu og vilja sveitastjórna, skipulagsyfirvalda, arkitekta og byggingaraðila til að byggja hagkvæmt húsnæði með gæði í fyrirrúmi með hagsmuni neytendans að leiðarljósi.
- Setja arðsemissjónarmið byggingaraðila ofar velferð barna, einstaklinga og fjölskyldna.
- Auka kostnað samfélagsins vegna félagslegrar misskiptingar. Svo sem að byggja yfir jaðarhópa á jaðarsvæðum þar sem innviðir og þjónusta er í lágmarki.
- Auka umhverfislegan og félagslegan kostnað samfélagsins.

Í þriðja lagi gerir Áí athugasemd við 22. og 23. gr. VII kafla reglugerðarinnar um efni samnings við byggingaraðila og HMS og forsamþykki íbúða.

Hvergi í VII kafla er hlutverk arkitekta tilgreint í ferli byggingar hagkvæms húsnæðis. Arkitektastéttin hefur menntun, þekkingu og oft á tíðum sérhæfingu í hönnun íbúðarhúsnæðis. Arkitektar eru þ.a.l. mjög meðvitaðir um mörg þau vandamál sem húsnæðismarkaðurinn stendur frammi fyrir og hvernig hallar á gæði íbúða í kjölfar þess að margar að þeim gæðakröfum sem verið hafa í

byggingarreglugerðinni frá upphafi hafa verið teknar út. Auk þess ber arkitektum að hafa hagsmuni notenda, samfélagsins og umhverfisins til grundvallar í störfum sínum, eins og siðareglur félagsins kveða á um: „Arkitekt skal í starfi sínu stuðla að aukinni virðingu fyrir og viðurkenningu á góðri byggingarlist, umhverfi og arkitektastarfinu. Hann skal ætíð hafa í huga og virða hagsmuni þeirra, sem nota munu og njóta verka hans.“ [...] „Arkitekt skal taka tillit til áhrifa verka sinna á mannlegt samfélag, náttúru og umhverfi í víðtækasta skilningi.“ Fagstéttin arkitekta virðist hins vegar ekki vera hlutaðeigandi aðili að samningi HMS við byggingaraðila og gerir Alí athugasemd við að eina aðkoma fagstéttarinnar við HMS skuli vera í gegnum byggingaraðila sem í flestum tilfellum eru verktakar og/eða lóðarhafar. Arkitekta ættu sem fagstétt að vera aðilar að samningi við HMS um samstarf til þess að vinna að hagsmunum umhverfisins og samfélagsins í heild. Alí bendir einnig á mikilvægi þess að við undirbúning og samning reglugerða á borð við þá sem hér er til umfjöllunar sé sótt í sem breiðasta fagþekkingu og reynslu, enda snerta húsnæðismál og mannvirkjagerð flest svið samfélagsins.

23. gr. kveður á um að HMS leggi mat á hvort húsnæði uppfylli skilyrði um hagkvæmni á grundvelli gagna frá byggingaraðila um byggingarkostnað og áætlað söluverð og að stofnunin geti „kallað eftir frekari upplýsingum frá byggingaraðila telji stofnunin þörf á.“ Meta þarf íbúðir út frá aðalteikningum arkitekta af fagfólki úr stétt arkitekta til þess að leggja sannfærandi mat á hvort að íbúðir uppfylli skilyrði um hagkvæmni fyrir alla aðila hvort sem er, byggingaraðila, kaupendur eða sveitarfélögin. Benda má á að í nágrannaríkjum okkar eru teikningar af húsnæði jafnan forsendur húsnæðislánafyrirgreiðslu, þar eð teikningarnar geta gefið ákveðin fyrirheit um gæði húsnæðisins, sem er forsenda þess að hægt sé að leggja mat á fjárfestingakostinn.

Í fjórða og síðasta lagi gerir Alí athugasemd við drög að reglugerð um hlutdeildarlán í ljósi þess að þau virðast að mörgu leyti vera í andstöðu við samþykktir og skuldbindingar ríkisstjórnar Íslands. Til að mynda Menningarstefnu í mannvirkjagerð, Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og Parísarsáttmálann.

Í opinberri menningarstefnu í mannvirkjagerð sem samþykkt var árið 2007 (endurútgefin 2014) kemur fram eftirfarandi:

“Markmið stjórnvalda með stefnumörkun á sviði mannvirkjagerðar er að sýna fordæmi og vera fyrirmynd í að tryggja gæði og vandvirkni ásamt því að stuðla að uppfræðslu og vitundarvakningu um þau verðmæti sem liggja í góðri byggingarlist. Stjórnvöld bera mikla ábyrgð á manngerðu umhverfi, bæði með setningu laga og reglna og við ákvarðanir um skipulag byggðar og uppbyggingu hennar.“

Hér er því fyrirbyggjandi opinber stefna um mannvirkjagerð þar sem hugað er að gæðum og góðri byggingarlist. Á telur brýnt að slík stefna sé lögð til grundvallar þegar um er að ræða beina eða óbeina aðkomu ríkisins að uppbyggingu mannvirkja, eins og raunin er í gegnum hlutdeildarlán. Með því getur ríkið sýnt gott fordæmi og verið fyrirmynd og hvatning fyrir sveitarfélög, framkvæmdaaðila og fjárfesta að fylgja eftir og tryggja gæði og vandvirkni í hinu byggða umhverfi. Það er sú leið sem er í senn hagkvæm, umhverfisvæn og samfélagslega ábyrg.

Í ljósi ofangreinds telur Á að gera þurfi gagngera endurskoðun á drögum að reglugerð um hlutdeildarlán. Sérstaklega vill Á benda á 12. og 13. gr. IV kafla um skilyrði hlutdeildarlánanna og 22. og 23. gr. VII. kafla um samstarf HMS við byggingaraðila.

f.h. Arkitektafélags Íslands,

Anna María Bogadóttir
Borghildur Sölvey Sturludóttir
Guðlaug Erna Jónsdóttir
Hildur Gunnarsdóttir
Sigríður Maack