



Númer skjals:	FMS-EBL-029
Skjalalykill:	02.01 Fjárhagsáætlun
Útgáfa:	1
Útgáfudags.:	13.07.2018
Síðast rýnt / næst rýnt:	2021 / 2022
Ábyrgðarmaður:	Skrifstofustjóri áætlana- og uppgjors

MSS23120067: Jafnréttisskimun Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur 2024 – 2033

Tilgangur jafnréttisskimanar:

Með jafnréttisskimun er tekið saman með einföldum hætti mat á áhrifum tillögunnar/verkefnisins á jafnrétti kynjanna og/eða jaðarsetta hópa í samræmi við verklag Reykjavíkurborgar um kynjaða fjárhags- og starfsáætlun. Jafnréttisskimunin styður við ákvarðanatöku stjórnenda og kjörinna fulltrúa og forgangsröðun um ráðstöfun fjármuna. Fáí tillagan áframhaldandi brautargengi, er gert ráð fyrir að hún fari í jafnréttismat hafi hún jafnréttisáhrif.

Upplýsingar um verkefnið/tillöguna:

Dagsetning:	15.12.2023
Svið:	Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara og mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa
Unnið af:	Hilmar Hildar Magnússon og Sigríður Finnbogadóttir
Verkefni/tillaga:	Húsnæðisáætlun 2024 - 2033
Þjónustubáttur:	Uppfærð húsnæðisáætlun lögð fram í borgarráði í desember 2023
Stofnun/kostn.st.:	Margar stofnanir og kostnaðarstaðir, m.a. eignasjóður/178898 o.fl.
Fjárhæð:	Heildarframlög til húsnæðismála 2024-28 eru rúmlega 126 m.a.kr. eða um 25 m.a.kr. á ári en þá eru m.a. ótalin kostnaður við stjórnsýslu húsnæðis- og skipulagsmála og afleiddur ávinningur og/eða kostnaður af úthlutun almannagæða í lóðum og byggingarrétti.
Annað:	Sérstaklega er horft til markmiða KFS um réttláta dreifingu fjármuna og gæða sem miðist við þarfir borgarbúa.

Jafnréttisskimun:

Hver er tillagan og hvert er markmið hennar?
16.000 íbúðir verði byggðar í Reykjavík á næstu 10 árum. Sköpuð verði skilyrði til að byggja allt að 2.000 íbúðir á ári meðan verið er að mæta uppsafnaðri þörf.
Hefur verið hugað að aðgerðum við undirbúning tillögunnar til þess að stuðla að jafnrétti? Ef já, lýsið.
Já, í þeim hluta er varðar inntak áætlunar en ýmis tækifæri felast í núverandi áherslum á blandaða, þéttari byggð, félagslegt húsnæði og óhagnaðardrifið leiguhúsnæði. Huga mætti betur að stjórnsýslu/umgjörð áætlunarinnar. Í áætluninni er vísað til samkomulags ríkis og borgar frá 5. janúar 2023 þar sem gert er ráð fyrir að 35% íbúða verði hagkvæmar og vistvænar og byggðar á félagslegum forsendum eða 5.600 talsins. Þetta endurspeglar megináætlanir Reykjavíkurborgar til margra ára sem birtast m.a. í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og samningsmarkmiðum á uppbyggingarsvæðum en þar er m.a. stefnt að því að byggt sé fyrir alla félagshópa og að Félagsbústaðir hafi kauprétt fyrir allt að 5% íbúða fyrir félagslegt leiguhúsnæði.
Hverjir eru markhópar tillögunnar? Beðið er um kyngreindar upplýsingar nema ómögulegt sé.
Áætlunin gerir ráð fyrir að það húsnæði sem ekki er byggt á markaðsforsendum sé sérstaklega ætlað til að koma til móts við húsnæðisþarfir tekjulægri einstaklinga innan og utan vinnumarkaðar, fólks með örorku, fólks með fötlun, stúdenta, eldra fólks, heimilislaus fólks með miklar og flóknar þjónustubarfir, fólks á flóttu og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Kyngreindar upplýsingar hafa verið teknar saman um einhverra þessara hópa en heildarsamantekt hefur ekki verið gerð um alla þá hópa sem áætlunin nær til.
Hvernig hefur tillagan áhrif á stöðu kynjanna og/eða annarra hópa sem mannréttindastefnan tiltekur? Rökstyðjið.
Í tillögunni er sjónum sérstaklega beint að húsnæðisþörfum framangreindra félagshópa og er markmiðið að styðja við fólk, tryggja grunnþarfir og -mannréttindi og lyfta því til jafns við aðra hópa samfélagsins. Þetta er gert með vísan í fyrrnefnd stefnuskjöl Reykjavíkurborgar og samkomulag við ríkisvaldið. Þessi stjórnæki taka aftur mið af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á borð við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, ekki síst markmiði nr. 11 um sjálfbærar borgir og samfélög.

Ekki hefur verið sett fram sérstök greining á árangri áætlunarinnar í heild en settar eru fram upplýsingar í áætluninni sjálfri sem mæla m.a. fjölda fólks á biðlistum eftir húsnæði og þörf fyrir þjónustu, sem og fjölda þeirra íbúða sem byggðar hafa verið til að ná settum markmiðum og uppfylla vænta þörf um húsnæði. Þá hefur velferðarsvið Reykjavíkurborgar tekið út helstu þjónustubætti skv. kynjaðri fjárhags- og starfsáætlunargerð.

Erfitt getur verið að greina bein áhrif af áætluninni í heild sinni á stöðu kynja og/eða annarra hópa en vísbendingar má væntanlega m.a. greina í velsældarvísunum stjórnvalda, byggðum á lífsgæðarannsókn Hagstofu Íslands, sem og greiningum og rannsóknum sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur gert eða látið framkvæma um mat á íbúðaþörf og stöðu á fasteigna- og leigumarkaði. Einnig í greiningum sem Reykjavíkurborg hefur látið framkvæma um stöðu á fasteignamarkaði, sem og greiningum ýmissa annarra aðila, þ.m.t. og hagsmunaaðila á borð við Samtök iðnaðarins, ÖBÍ réttindasamtök, verkalýðshreyfinguna og Samtök leigjenda.

Æskilegt væri að gera beinni og ítarlegri grein fyrir árangri af áætluninni og áhrifum hennar á mismunandi félagshópa með heildstæðri og reglubundinni úttekt, þá helst í formi viðurkenndra árangursmælikvarða skv. alþjóðlegum stöðlum.

Þetta væri m.a. hægt að gera í samhengi við þau ákvæði sem þegar hafa verið samþykkt og finna má í fyrrnefndu samkomulagi ríkis og borgar frá 5. janúar 2023. Við gerð samkomulagsins kom fram að Reykjavíkurborg leggi „áherslu á að meta á heildrænan hátt áhrif uppbyggingar, aukins vaxtarhraða og félagslegs húsnæðisstuðnings, sbr. markmið samkomulagsins, á fjárfestingarþörf og uppbyggingu þjónustu og skoða þær niðurstöður í samhengi við lögbundna gjald- og tekjustofna sveitarfélaga.“ Einnig að horfa skuli sérstaklega til reksturs og fjárfestinga borgarinnar sem og þjóðhags- og umhverfislegra sjónarmiða. Í samkomulaginu var m.a. tiltekið að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skapi betri yfirsýn um stöðu mála með því að þróa og betrumbæta greiningar varðandi húsnæðisparfir einstakra félagshópa og vinni greiningu á biðlistum og samræmi þá.

Er talin vera þörf á jafnréttismati á tillöggunni?¹

Já.

Í ljósi þess hversu miklir almannahagsmunir eru í húfi, bæði hvað varðar opinbera fjárfestingu í málaflokknum og við úthlutun almennagæða á borð við lóðir og byggingarrétt, er talin full ástæða til þess að rýna og greina málaflokkinn með ítarlegri hætti. Í þessu samhengi má spyrja hvort ekki sé ástæða til þess að taka upp gæðastjórnun og verklag um húsnæðismál, í líkingu við Jafnlaunakerfi Reykjavíkurborgar, sem styðjist við alþjóðlega og samanburðarhæfa mælikvarða skv. viðurkenndum stöðlum.

Í slíku kerfi þyrfti að horfa a.m.k. á tvær víddir áætlunarinnar út frá jafnréttissjónarmiðum í víðum skilningi:

- a) Inntak: Fyrir hvern sé byggt, hvernig það sé gert og hverjir hafi ávinning af áætluninni
- b) Stjórnsýsla: Hvernig ákvarðanir séu teknar, hverjir komi að þeirri ákvarðanatöku og hverjir hafi mögulega áhrif á hana.

Sjá nánar í útskýringum hér að aftan:

¹ Jafnréttismat felur í sér ítarlega kortlagningu á stöðu kynjanna og jaðarsettra hópa á viðkomandi sviði og greiningu á því hvernig tillagan getur aukið jafnrétti og/eða tryggt réttindi þeirra. Jafnréttismat tekur mið af mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 og Evrópusáttmála um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héruðum samþykktum í borgarstjórn 20. október 2009.

Nánari útskýringar

Við skimunina eru settar fram ábendingar um eftirfarandi 16 atriði:

1. Hvað þarf að jafnréttismeta: skyldur og tækifæri

Rætt er um hvað þurfi að jafnréttismeta af stefnum, áætlunum og verkefnum hjá borginni. Bent er á að oft sé verið að meta lítil afmörkuð verkefni en horft framhjá stórum þóstum á borð við húsnæðisáætlun. Nauðsynlegt sé að skoða slíkar áætlanir með jafnréttisglæraugum enda miklir hagsmunir í húfi við úthlutun almannagæða – allt frá samningum um úthlutun lóða og byggingarheimilda til úthlutunar félagslegs húsnæðis til einstaklinga og fjölskyldna. Hugmyndin með jafnréttisskimun og -mati sé ekki eingöngu að skoða útgjöld með jafnréttisglæraugum heldur einnig tekjuöflun.

Bent er á að markmiðið með skoðuninni sé ekki að benda fingri heldur að skoðunin gefi tækifæri til betri stefnumótunar og stuðla að því að útkoman haldist í hendur við fyrirheitin. Jafnréttismeta þurfi áætlanir á borð við skipulag og húsnæðisáætlun – sem og framkvæmd og/eða innleiðingu.

Stjórnarsýsla húsnæðisáætlunar:

2. Verklag um jafnréttisskimun og -mat

Bent er á að það vanti skýrara verklag við stefnumótun almennt. Verklag um jafnréttisskimun og -mat hafi ekki verið skrifað inn í verkferla sem séu jafnvel lítt eða ekki skilgreindir. Hins vegar beri að máta alla stefnumótun við verkfærin skv. jafnréttislögum.

3. Framkvæmd og eftirfylgni

Bent er á að það vanti verklag og/eða skilgreind hlutverk í stjórnarsýslunni til að tryggja að jafnréttisskimun og -mat séu framkvæmd og þeim fylgt eftir. Að tryggja þurfi að bestu verkfærin hverju sinni séu notuð við stefnumótun og framkvæmd verkefna.

4. Samræming og samhæfð vinnubrögð

Bent er á að skortur sé á samræmingu og samhæfðum vinnubrögðum þvert á borgarkerfið. Samræmt verklag og eftirfylgni, líkt og við stjórnarsýslu jafnlaunakerfis, geti stuðlað að gagnsæi og auknu samráði. Hér séu gríðarlega miklir hagsmunir í húfi við úthlutun almannagæða. Þá er bent á að stuðla megi að meiri aga í utanumhaldi með beitingu verkfæra á borð við jafnréttisskimun og -mat og að í því séu fólgin mörg tækifæri.

Inntak húsnæðisáætlunar:

5. Biðlistar

Bent er á mikilvægi skýrra og ítarlegra greininga og að hægt sé að bera saman gögn, ekki síst til að varpa ljósi á heildarsamhengið í áhrifum fjárfestingar og uppbyggingar á biðlista.

6. Ruðningsáhrif og breytt íbúasamsetning vegna ferðapjónustu

Bent er á að ekki sé allt byggt húsnæði að skila sér til íbúa og hluti þess fari í atvinnustarfsemi á borð við skammtímaútleigu til ferðamanna. Þetta geti aukið samkeppni á húsnæðismarkaði, hleypt upp verði og komið illa við tekjulægra fólk og þau sem að öðru leyti standa höllum fæti. Einnig er bent á að vert sé að skoða þennan þátt mála í ljósi breyttrar íbúasamsetningar og áhrifa á þjónustuframboð – sem miðist þá einkum að ferðafólki.

7. Óviðunandi og hættulegt húsnæði

Bent er á að bæta þurfi hagi fólks sem býr við óviðunandi aðstæður, jafnvel lífshættulegar. Stöðugt þurfi að greina umfangið og setja fram raunhæf markmið og áætlanir um hvernig vinna megi á vandanum.

8. Skólar, leikskólar og önnur þjónusta í nýjum hverfum

Bent er á mikilvægi þess að uppbygging mikilvægra innviða á borð við skóla, leikskóla, félags- og menningarmiðstöðva og íþróttamannvirkja sé í takti við hraða íbúafjölgun í hverfum. Skoða þurfi hvaða hópar verði helst fyrir neikvæðum áhrifum þess að þjónustan sé ekki til staðar eða að langt sé í hana – og hvernig megi bregðast við. Þetta megi m.a. skoða út frá markmiðum um 15 mínútna hverfi.

9. Almenningsamgöngur og skortur á þeim

Bent er á mikilvægi þess að þéttari hverfi, og ekki síst þétt úthverfi með litlar tengingar, njóti góðrar þjónustu almenningsamgangna. Þetta sé ekki síst mikilvægt fyrir tekjulægri hópa og fólk sem þurfi að vinna vaktavinnu.

10. Leikvellir og græn svæði

Bent er á mikilvægi þess að hugað sé að aðgengi og nálægð við græn svæði og afþreyingu við úthlutun uppbyggingarheimilda.

11. Jafnréttisákvæði og ákvæði um keðjuábyrgð í samninga

Bent er á möguleika þess að skoða að setja ákvæði um jafnrétti og keðjuábyrgð í samninga um lóðaúthlutanir og byggingarrétt, líkt og áður hefur verið talað fyrir á vettvangi borgarinnar. Með því megi mögulega auka virðingu fyrir mannréttindum, vinna gegn félagslegum undirboðum á vinnumarkaði og vinna gegn mansali. Þetta mætti mögulega vinna í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins, Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit.

12. Vistvænna húsnæði á viðráðanlegu verði

Bent er á að huga þurfi að því að umhverfisvænt húsnæði sé líka á viðráðanlegu verði. Markmiðið til framtíðar hljóti að vera að vistvænar lausnir í húsbyggingum verði regla fremur en undantekning og því sé nauðsynlegt að tryggja að vistvænni lausnir hleypi ekki húsnæðisverði upp. Einnig er bent á að mögulega geti vistvænni lausnir jafnvel verið hagkvæmari en þær hefðbundnu, s.s. með endurnýtingu byggingarefna og lækun orkukostnaðar á líftíma bygginga, en þá sé mikilvægt að tryggja að ávinningurinn skili sér í lækun húsnæðiskostnaðar.

13. Vistvænna húsnæði sem leið kvenna og kvára inn í byggingargeirann

Bent er á að svo virðist sem konur dragi vagn vistvænnar húsnæðisuppbyggingar. Greina þurfi stöðuna frekar en með því að hlúa að vistvænni verkefnum geti borgin mögulega greitt leið kvenna og annarra kynja en karla inn í karllægan byggingargeira.

14. Alltaf sé horft til kynja- og jafnréttissjónarmiða

Bent er á að alltaf sé full ástæða til að hafa kynja- og jafnréttissjónarmið til hliðsjónar við mótun og rekstur áætlana hjá borginni – til að auka líkurnar á því að ná þeim markmiðum sem borgin hafi vissulega sett sér. Með því megi greina hvar tækifæri liggja í mismunandi þáttum áætlanna sem og koma auga á þær áskoranir sem fólk standi frammi fyrir.

Móta þyrfti gátlista með þeim atriðum sem alltaf þurfi að skoða þegar ráðist sé í ný verkefni, samninga og úthlutanir eða þegar áætlanir séu endurskoðaðar. Tryggja þurfi að greiningin sé viðvarandi og samþætt verkefnum.

15. Tækifæri í kynjaðri starfs- og fjárhagsáætlunargerð og jafnréttisskimun

Bent er á að ýmis tækifæri séu fólgin í því að styðjast við jafnréttisskimun og -mat en þau felist m.a. í því að þannig megi fylgja því eftir að tekið sé mið af raunverulegri þörf allra hópa.

16. Jafnréttismat sem skref í átt til betri gæðastjórnunar

Bent er á að nýta megi jafnréttismat og önnur þau tæki sem þegar hafa verið þróuð til að auka gagnsæi, aðhald og gæði. Í þessu samhengi megi nefna sem fyrirmynd umbúnað og stjórnarsýslu jafnlaunakerfis sem séu vel útfærð og með skýrum ferlum, skjölun og markvissum og reglubundnum úttektum. Í ljósi þess mikla umfangs og almannahagsmuna sem felist í gerð og framkvæmd húsnæðisáætlunar megi leggja til álíka umbúnað um hana í formi viðurkennds gæðakerfis.

Með því að taka þannig heildstætt á málum og huga að öllu framangreindu, væri stuðlað að auknu gagnsæi, verndun almannahagsmuna og minni spillingaráhættu – og um leið auka líkurnar á því að þau góðu markmið sem sett séu fram hverju sinni náist.