



Íbúðapörf í Reykjavík til lengri og skemmri tíma

Minnisblað vegna framlagningar Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur í Borgarráði 30. mars 2017

Íbúaspá og áætlun íbúðapörf til lengri tíma litið.

Endurmat á forsendum og markmiðum AR2010-2030.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 var gert ráð fyrir tiltölulega hógværum vexti í Reykjavík til ársins 2030, þó þannig að íbúafjölgun í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu yrði yfir landsmeðaltalinu. Reiknað var með 0,9% árlegri fjölgun og heildarfjölgun á tímabilinu yrði um 25 þúsund manns í Reykjavík eða 143.400 íbúar árið 2030. Þessi spá miðar við að hlutdeild höfuðborgarsvæðisins og Reykjavíkur í heildarfjölda landsmanna vaxi lítillega. Á grundvelli íbúaspárinnar og viðmiða um fækkun íbúa á íbúð, var áætlað að byggja þyrfti um 14.500 íbúðir á tímabilinu 2010-2030 eða um 700 íbúðir að meðaltali á ári.

Það er tímabært endurmeta ofangreindar forsendur með tilliti til nýrri mannfjöldaspáa Hagstofu Íslands.¹ Fyrir liggur að síðustu mannfjöldaspár Hagstofunnar eru all nokkru hærra en eldri spár sem íbúaspá aðalskipulagsins studdist við. Íbúaspár gildandi aðalskipulags hvíla að megin hluta á spám Hagstofunnar sem unnar voru á árunum 2008 til 2012. Það eru fyrst og fremst breyttar efnahagsforsendur sem gera það að verkum að spátölur Hagstofunnar um mannfjölda í framtíðinni hafa hækkað. Drifkraftur aukins hagvaxtar er fjölgun ferðamanna og uppbygging ferðaþjónustu. Íbúafjölgun næstu áratuga er knúin áfram í auknum mæli af aðflutningi fólks erlendis frá. Það mun gera það að verkum að hægja mun lítillega á öldrun samfélagsins, þ.e. yngra fólk skipar fyrst og fremst þá félagshópa sem flytja til landsins. Aðrar grunnforsendur hafa ekki breyst mikið og áfram eru að verki þær djúplægu lýðfræðilegu breytur sem einkenna íbúðarþróun á Vesturlöndum, ekki síst borgarsamfélögin, um öldrun mannfjöldans, fækkun barna, minnkandi fjölskyldustærðir og fjölgun einstaklingsheimila.

Samkvæmt uppfærðri íbúaspá aðalskipulagsins verða íbúar Reykjavíkur 149 þúsund árið 2030. Gert er ráð fyrir að þeim fjölgi um rúmlega 30 þúsund í stað 25 þúsund áður, á skipulagstímabilinu 2010 til 2030. Reiknuð íbúðapörf á tímabili aðalskipulagsins verður því um 16.900 íbúðir í stað 14.500 áður.² Í forsendum aðalskipulagsins var miðað við að húsnæðismarkaðurinn tæki að rétta við sér um 2013 og þá færi uppbygging að nálgast meðaltal aðalskipulagsins. Uppbygging íbúðarhúsnæðis hefur í reynd farið hægar af stað en aðalskipulagið gerði ráð fyrir. Meðalfjöldi fullgerðra íbúða í Reykjavík á tímabilinu 2010 til 2016 er um 280 íbúðir en forsendur gildandi aðalskipulags gerðu ráð fyrir um 450 íbúða árlegri fjölgun á sama tímabili. Af þessum ástæðum þarf að gera ráð fyrir auknum krafti í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis það sem eftir lifir skipulagstímabils, til að markmiðum aðalskipulagsins verði náð.³

800 íbúðir

á ári á tímabilinu 2010-2030

1000 íbúðir

á ári á tímabilinu 2017-2030 þegar tillit er tekið til raunþróunar 2010 til 2016

Áætlun íbúðapörf til skemmri tíma.

Í ljósi stöðu á húsnæðismarkaði í dag og áhrifa áframhaldandi hraðs vaxtar ferðaþjónustunnar er rétt að setja fram hærra viðmið um fjölgun íbúða á allra næstu árum. Mikil óvissa ríkir um hversu hraður vöxtur ferðaþjónustunnar verður til lengri tíma litið og hver raunáhrif áframhaldandi vaxtar verða. Því er mikilvægt að setja fram markmið um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis til skemmri tíma, t.d. 4-6 ára, og endurskoða þær áætlanir reglulega. Við vinnslu húsnæðisáætlunar hafa áætlanir gengið út frá því að 1100 til 1300 íbúðir geti byggst árlega í Reykjavík á tímabilinu 2017 til 2022. Ef þær áætlanir ganga eftir og ákveðnu jafnvægi verður náð á húsnæðismarkaði á næstu 3-4 árum, þá má gera ráð fyrir að árleg meðal uppbygging það sem eftir lifir skipulagstímabils, til ársins 2030, verði um 800 íbúðir.

Lagt er til að skammtíma markmið um uppbyggingu íbúða í Reykjavík, til næstu 6 ára, verði allt að 1250 íbúðir á ári⁴ eða um 1500 íbúðir umfram reiknaða meðalþörf fyrir tímabilið 2017-2030.⁵ Eftirfarandi forsendur er lagðar til grundvallar þessu markmiði:

¹ Endurmat á íbúáforsendum AR2010-2030 er hluti aðalskipulagbreytingar sem nú er í ferli, sjá aðalskipulag.is; <http://reykjavik.is/sites/default/files/ar2030-mynd13-borginvidsundin-breyting-drog.pdf>

² Áfram er miðað við að meðalfjöldi íbúa á íbúð lækki úr tæpum 2,4 í 2,24 árið 2030 eða úr 416 íbúðum á hverja 1000 íbúa í 446. Það er vert að staldra við þessa forsendu aðalskipulagsins, að meðalfjöldi íbúa á íbúð muni lækka í 2,24 árið 2030. Ýmislegt bendir til þess að þróunin verði hægar (m.a. vegna þátts innflytjenda í íbúafjölguninni) og meira jafnvægi hafi verið náð. Hinsvegar gæti áframhaldandi nýting íbúðarhúsnæðis til útleigu til ferðamanna haft veruleg áhrif og eins kaup efnameiri einstaklinga á íbúðum í borginni til orlofsdvalar.

³ Sérstaklega ef horft er til viðmiða uppfærðrar íbúaspár. Undirstrikað er að hér er verið að ræða um uppsafnaða þörf miðað sett markmið aðalskipulags, en ekki verið að leggja mat á mögulegan húsnæðisskort miðað við raunstöðuna í dag. Sjá um uppsafnaða þörf á höfuðborgarsvæðinu í minnisblaði SSH, *Staða húsnæðismála og áætlanir sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu*, 20. mars 2017, og hér að neðan.

- Aukin þörf á íbúðarhúsnæði vegna fjölgunar starfsmanna í ferðapjónustu, umfram það sem þjóðhagsspár gera ráð fyrir.
- Fækkun íbúða á húsnæðismarkaði vegna heilsárgistingar í íbúðarhúsnæði
- Staða á húsnæðismarkaði og uppsöfnuð þörf (sjá hér að neðan)

Það er ekki auðvelt að setja ákveðnar tölur á hlutdeild hvers þáttar í aukinni þörf. Mjög erfitt er að leggja mat á vissa áhrifaþætti. Meðal annars þarf að varast að ofmeta ekki áhrif fjölgunar starfsfólks í gistiþjónustu, þar sem langtímaspáin gengur að hluta til útfrá þeim áhrifum og eins er ekki ljóst hvort ferðapjónustan dragi úr vaxtarbroddi annarra atvinnugreina. Í nýlegri úttekt á ferðapjónustunni fyrir Reykjavíkurborg⁶ er áætlað að árleg viðbótar íbúðarþörf á höfuðborgarsvæðinu, vegna þessa, geti talið 600-750 íbúðir á ári til næstu 4 ára. Það gæti þýtt 340 til 425 íbúðir árlega í Reykjavík eða 1360 til 1700 á næstu 4 árum. Þessar niðurstöður undirstrika að fylgjast þarf náíð með áhrifum ferðapjónustunnar á húsnæðismarkaðinn. Miðað við þróun á hlutfalli íbúa á íbúð á svæðinu innan Hringbrautar má ætla að a.m.k. 400 íbúðir hafi horfið af húsnæðismarkaði á síðustu árum.⁷ Væntingar eru um að verulega dragi úr þessari þróun á næstu misserum, með hertum ákvæðum aðalskipulags, breyttu lagaumhverfi og markvissari eftirliti með óskráðri gistiþjónustu. Eftir sem áður má búast við að árlega hverfi einhverjar íbúðir áfram af húsnæðismarkaði, á svæðum þar sem áfram verða heimildir fyrir gistiþjónustu í íbúðarhúsnæði og vegna óskráðrar gistingar. Vegna þessara áhrifa er mikilvægt að setja aukinn kraft í byggingu íbúðarhúsnæðis til heilsársbúsetu á næstu árum

1250 íbúðir

á ári á 2017-2022, til að mæta uppsafnaðri þörf á húsnæðismarkaði, mæta aukinni íbúðafjölgun vegna mikils vaxtar ferðapjónustunnar og til að bæta upp fyrir þær íbúðir sem hverfa af húsnæðismarkaði vegna gistiþjónustu

Staða á húsnæðismarkaði og uppsöfnuð þörf

Nokkur óvissa er um hver hin raunverulega uppsafnaða þörf er á húsnæðismarkaði. Það fer eftir því hvernig er reiknað og hvaða forsendur eru gefnar. Ljóst er að eftirspurn hefur safnast upp á síðustu árum, vegna þess að minna hefur verið byggt á höfuðborgarsvæðinu en áætlanir gerðu ráð fyrir. SSH hefur nefnt að uppsafnaða þörfin á höfuðborgarsvæðinu sé um 1700 íbúðir og samkvæmt aðalskipulaginu gæti uppsafnaða þörfin í Reykjavík verið 900 til 1200 íbúðir. Tekið er tillit til þessa í framangreindu langtímaviðmiði. Það sem óvissa ríkir um þetta, er rétt að miða við að þörfin sé jafnvel enn meiri, sbr. ofangreind áætlun til skemmri tíma.⁸

Það er auðvelt að ofreikna uppsöfnuðu þörfina með því að leika sér með þróun í meðalfjölda íbúa á íbúð og gefa sér að þetta hlutfall eigi að vera í einhverri tiltekinni stöðu miðað við þróun fyrri ára og alþjóðlegan samanburð. Auðveldar er að skilja þetta hlutfall með því að yfirfæra það á fjölda íbúða á hverja 1000 íbúa. Árið 2008 voru 414 íbúðir á hverja 1000 íbúa í Reykjavík. Í byrjun árs 2017 stendur þetta hlutfall í 420 íbúðum á hverja 1000 íbúa í Reykjavík. Svipaða þróun má merkja á landsvísu þar sem hlutfallið fer úr 398 árið 2008 í 403 íbúðir á hverja 1000 íbúa í byrjun árs 2017. Þessar tölur benda ekki til þess að mikill húsnæðisskortur sé til staðar. Ef horft er hinsvegar á breytingar á fjölda íbúða á hverja 1000 íbúa sem eru á húsnæðisaldri (20-84 ára), þá lækkar hlutfallið eilítið, bæði fyrir Reykjavík og landið í heild á umræddu tímabili. Sú óverulega lækkun bendir þó ekki til mjög alvarlegs húsnæðisskorts.

Á hagvaxtarskeiði og til lengri tíma litið má hinsvegar gera þá kröfu að viðkomandi hlutfall stigi allnokkuð, eins og forsendur aðalskipulags raunar ganga útfrá. Breytt aldurssamsetning, breyttar fjölskyldustærðir og fjölgun einstaklingsheimila þrýsta auðvitað einnig á að fjöldi íbúða á hverja 1000 íbúa vaxi. Það sem opinberu tölurnar um fjölda íbúa og íbúða ná ekki utan um, eru húsnæðismál tímabundins vinnuafis sem ekki ratar inni þjóðskrá og fjöldi þeirra íbúða sem hverfa af húsnæðismarkaði vegna útleigu til ferðamanna. Í raun vantar heildstætt mat á því hversu mikill skortur er á húsnæði á höfuðborgarsvæðinu og landinu öllu.

Byggingarmarkaðurinn hefur síðustu misseri loks verið að taka við sér og tala útgefina byggingarleyfa fyrir árin 2015 og 2016 benda til þess að fjöldi fullgerðra íbúða á ári verði í kringum langtímaviðmið aðalskipulagsins.⁹ Mikilvægt er að þeim krafti verði viðhaldið og gefið enn meira í, þegar horft er til allra næstu ára.

1848 íbúðir

samkvæmt útgefnum byggingarleyfum 2015 og 2016

3439 íbúðir

ónýttar byggingarheimildir í samþykktu deiliskipulagi

⁶Mat SSH á íbúðarþörf til næstu 4 ára er um 2025 íbúðir á ári. Ef hlutur Reykjavíkur af uppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu er um 0,59 sbr. markmið aðalskipulags þá þarf hlutur Reykjavíkur að vera um 1200 íbúðir. Miðað við nýlegt mat greiningardeildar Arion banka á íbúðarþörf á landsvísu gæti árleg meðalþörf íbúða í Reykjavík legið á bilinu 1000-1200 íbúðir (lægri spá) eða 1300 til 1500 (hærri spá).

⁷ Hér er miðað að hafin verði smíði á viðkomandi fjölda.

⁸ Sjá VSO-ráðgjöf & Analytics (mars 2017): *Ferðapjónusta í Reykjavík. Áhrif á húsnæðis- og vinnuarkað.*

⁹ Fjöldi íbúa á íbúð fer almennt lækkanði vegna breyttrar aldurssamsetningar, fjölskyldugerða, fjölgun einstaklingsheimila og aukinnar tvöfaldrar búsetu. Hér er reynt að áætla lauslega hver íbúðafjöldi borgarinnar ætti að vera miðað við eðlilega lækkun á þessu hlutfalli frá 2010 og m.t.t. fjölgunar íbúða á svæðinu. Miðað er við að fjöldi íbúa á íbúð ætti að vera 1,84 í normalástandi en er í raun 1,74.

¹⁰ Lauslega áætlað fjölgaði ungu fólki (20-29 ára) sem enn býr í foreldrahúsum um rúmlega 2200 einstaklinga á höfuðborgarsvæðinu milli 2000 og 2015, sem gæti samsvarað þörf fyrir um 1100 íbúðir.

⁹ Lauslega áætlað eru um 1450 íbúðir í byggingu, framkvæmdir á byggingarstað hafnar/undirstöður eða meira. Það er um 220 íbúðum meira en tölur SI frá feb/mars sl. Munurinn liggur í nýhöfnum framkvæmdum í miðborginni (Brynjureitur, Hverfisgata 94-96) og uppbyggingu á mörgum smærri reitum/umbreytingu núverandi húsnæðis, einkum í miðborginni.