

Árni Magnússon, félagsmálaráðherra  
Félagsmálaráðuneytið  
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík

## Efni: Meginniðurstöður og tillögur nefndar

Þann 23. júlí 2003 skipuðu þér nefnd til að yfirfara stöðu leigumarkaðar og gera tillögur um aukið framboð leiguíbúða.

Í nefndina voru skipuð:

- Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar,
- Emil Thóroddsen framkvæmdastjóri, tilnefndur af Öryrkjabandalagi Íslands,
- Guðmundur Bjarnason framkvæmdastjóri, tilnefndur af Íbúðalánasjóði,
- Guðmundur St. Ragnarsson, formaður Leigjendasamtakanna, tilnefndur af Leigjendasamtökunum,
- Hallgrímur Guðmundsson stjórnsýslufræðingur, tilnefndur af fjármálaráðuneyti,
- Hannes G. Sigurðsson aðstoðarframkvæmdastjóri, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins,
- Helga Jónsdóttir borgarritari, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Kristbjörg Stephensen leysti Helgu síðan tímabundið af vegna námsleyfis,
- Jarþrúður Ásmundsdóttir, tilnefnd af Stúdentaráði Háskóla Íslands. Brynjólfur Sævarsson leysti Jarþrúði síðan af frá september 2003 til maí 2004 og Erla Ósk Ásgeirsdóttir frá maí 2004,
- Magnús Norðdahl deildarstjóri, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands. Kristján Gunnarsson leysti Magnús síðan tímabundið af vegna starfsleyfis, og
- Sigurður Helgi Guðjónsson, formaður Húseigendafélagsins (hóf störf í nefndinni í desember 2003).

Starfsmaður nefndarinnar var Óskar Páll Óskarsson, lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu. Einnig starfaði Magnús Árni Skúlason, forstöðumaður Rannsóknarseturs í húsnæðismálum við Viðskiptaháskólann á Bifröst, með nefndinni.

Í erindisbréfi nefndarinnar segir:

- Markmið nefndarstarfsins er að gera tillögur um hvernig efla megi leigumarkað. Nefndin skal taka saman heildaryfirlit yfir stöðu leigumarkaðar hér á landi. Í því skyni verður meðal annars gerð könnun á leigumarkaði með það að markmiði að kanna stöðu leigjenda. Jafnframt skal nefndin gera greiningu á biðlistum eftir félagslegu húsnæði hjá sveitarfélögum eða félagasamtökum.
- Nefndin skal yfirfara stöðu og meta árangur sérstaks átaks í byggingu leiguíbúða sem hrundið var af stað með sérstöku samkomulagi félagsmálaráðuneytis, Íbúðalánasjóðs og lífeyrissjóða árið 2001.
- Nefndin skal yfirfara núverandi fyrirkomulag lánveitinga vegna leiguíbúða og aðstoðar við leigjendur.

Nefndin hélt alls 18 fundi og fékk hagsmunaaðila á sinn fund sem og fjölda sérfræðinga er tengjast ýmist almenna eða félagslega leigumarkaðnum. Í yfirliti í meðfylgjandi skýrslu er farið yfir þau meginatriði sem komu fram á þeim fundum.

Meðfylgjandi er sjálfstæð greinargerð *Íslenskur húsaleigumarkaður – Staða og horfur*, en þar er fjallað nánar um ýmis atriði leigumarkaðarins án þess að lýsa afstöðu nefndarinnar í heild til viðkomandi atriða.

Nefndin skilar hér með af sér sameiginlegum niðurstöðum og tillögum.

## **I. Úttektir á leigumarkaðnum**

Nefndin fól IMG Gallup að gera könnun á leigumarkaði og í tengslum við nefndarstarfið safnaði félagsmálaráðuneytið saman upplýsingum um biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði hjá félagasamtökum og sveitarfélögum. Þá útbjó Íbúðalánasjóður yfirlit yfir lánveitingar vegna sérstaks átaks í byggingu leiguíbúða að ósk nefndarinnar. Loks var á vegum nefndarinnar gerður samburður á kostnaði þess að leigja eða eiga íbúðarhúsnæði.

### **• Könnun IMG Gallup á íslenskum leigumarkaði.**

Nefndin fól IMG Gallup að gera könnun á íslenskum leigumarkaði í árslok 2003. Meginniðurstöður eru þær að flestir leigjendur eru undir 35 ára aldri og einhleypir. Rúmlega 11% landsmanna á aldrinum 20–70 ára búa í leiguhúsnæði, en rúmlega 78% að meðaltali í eigin húsnæði en 9,6% búa í foreldrahúsum og um 1% í öðru húsnæði. Könnunin sýndi að 55% leigjenda hefðu fjölskyldutekjur undir 250 þús. kr. á mánuði og að um 36% leigjenda væru einhleypir og barnlausir. Athygli vekur að 82,5% þátttakenda telja sig búa í öruggu leiguhúsnæði, en rúmlega 46% eru leigjendur þar sem þeir eiga ekki aðra kosti. Samkvæmt könnuninni telur meiri hluti leigjenda fremur auðvelt að fá leiguhúsnæði. Einnig kemur fram jákvætt viðhorf til gæða húsnæðisins og viðhalds leigusala.

Niðurstöður könnunarinnar um meðaltalshúsaleigu hefur hins vegar komið verulega á óvart. Upplýsingar frá Félagsbústöðum hf., Félagspjónustunni í Reykjavík, Stúdentaráði Háskóla Íslands og byggingar- og leigufélögum í atvinnurekstri gefa til kynna að leiguverð á höfuðborgarsvæðinu sé umtalsvert hærra í nýjum leigusamningum en niðurstöður IMG Gallup gefa til kynna.

### **• Úttekt félagsmálaráðuneytisins á biðlistum eftir félagslegu húsnæði.**

Í nóvember 2003 gerði félagsmálaráðuneytið könnun meðal sveitarfélaga, félagasamtaka og leigufélaga til að fá upplýsingar um heildarfjölda þeirra sem væru á biðlistum eftir félagslegu húsnæði. Alls bárust svör frá 19 sveitarfélögum. Niðurstöður voru þær að samtals eru tæplega 2.700 umsækjendur á biðlistum hjá þeim sveitarfélögum og leigufélögum sem könnunin náði til. Þar af eru u.þ.b. 90%, eða um 2.400, á biðlistum á höfuðborgarsvæðinu að meðtöldum biðlista Hússjóðs Öryrkjabandalagsins. Á þessum tíma voru umsækjendur fæstir fjórir á biðlista en flestir 1.006. Könnunin sýnir að biðlistar hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu hafi lengst síðustu ár, þrátt fyrir aukið framboð leiguhúsnæðis. Við þessari auknu eftirspurn hefur þegar verið brugðist og gera áætlanir ráð fyrir verulegri fjölgun félagslegra leiguíbúða á höfuðborgarsvæðinu á næstu árum. Aðstæður hjá Akureyrarkaupstað eru svipaðar og á höfuðborgarsvæðinu en hjá öðrum sveitarfélögum á landsbyggðinni hefur eftirspurn verið nokkuð stöðug og ekki eru áform um fjölgun íbúða þar.

Almennt telja sveitarfélögin og leigufélögin að biðlistarnir gefi nokkuð rétta mynd af eftirspurninni enda þurfa umsækjendur yfirleitt að endurnýja umsóknir a.m.k. árlega til þess að falla ekki út af listunum. Mikil eftirspurn er eftir félagslegum leiguíbúðum og hefur félagsþjónusta sveitarfélaga ekki tekist að útvega öllum umsækjendum slíkt húsnæði. Félagslegar leiguíbúðir eru ódýrasti og öruggasti kosturinn fyrir leigjendur og því eðlilegt að eftir þeim sé mikil eftirspurn. Þetta veldur því að þrátt fyrir stöðuga fjölgun félagslegs leiguhúsnæðis hafa biðlistar lengst. Áætlanir gera enn fremur ráð fyrir aukningu á framboði þessara íbúða á næstu árum.

#### • Greinargerð Íbúðalánasjóðs um átak til fjölgunar leiguíbúða.

Í ágúst 2001 ákváðu félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra að hrinda af stað sérstöku átaki til að auka framboð leiguíbúða. Skyldi það bæði ná til þess fólks sem talið var hafa þörf fyrir félagslega aðstoð á þessu sviði með lánveitingum sem bæru 3,5% vexti svo og til að auka framboð leiguhúsnæðis á almennum markaði með lánveitingum á 4,5% vöxtum. Á þessum tíma báru almenn leiguíbúðalán 4,9% vexti, sem var nokkuð undir markaðsvöxtum á þeim tíma, þannig að búist var við hækkun þeirra.

Með áttakinu var veitt heimild til að veita lán til allt að 2.200 leiguíbúða á fjórum árum þannig:

- Lán til allt að 400 íbúða á ári í fjögur ár með 3,5% vöxtum. Lánin voru fyrst og fremst ætluð sveitarfélögum og félagasamtökum sem starfa í þágu aldraðra, öryrkja og námsmanna.
- Lán til allt að 150 íbúða á ári í fjögur ár með 4,5% vöxtum auk almennra lánsheimilda með óniðurgreiddum vöxtum.

Frá árinu 2002 til 15. mars 2004 voru veitt lán til um 1.700 íbúða en frá því að Íbúðalánasjóður hóf starfsemi sína í ársbyrjun 1999 hafa verið veitt rúmlega 2.600 lán til leiguíbúða. Þetta er umtalsverð aukning á fjölda leiguíbúða á skömmum tíma og sýnist því átakið hafa skilað tilætluðum árangri.

Í nefndinni var rætt um fyrirkomulag lánveitinga samkvæmt leiguíbúðaátaki Íbúðalánasjóðs og gerir nefndin ekki sérstakar athugasemdir við þá framkvæmd.

#### **Samanburður á hagkvæmni þess að leigja eða eiga íbúðarhúsnæði**

Nefndin fól Magnúsi Árna Skúlasyni, forstöðumanni Rannsóknarseturs í húsnæðismálum við Viðskiptaháskólann á Bifröst, að bera saman kosti þess og galla að leigja eða eiga íbúðarhúsnæði. Niðurstaða hans er að ekki sé afgerandi munur á þessum tveimur kostum þegar horft er til skamms tíma. Hagkvæmnin ræðst fyrst og fremst af þeim forsendum sem hver og einn gefur sér.

## **II. Þróun leigumarkaðsins**

Nefndin telur að eftirfarandi atriði/þættir hafi haft jákvæð áhrif á þróun leigumarkaðarins:

#### *- Endurskoðuð húsaleigulög*

Í ársbyrjun 1995 tóku gildi ný lög um réttindi og skyldur leigusala og leigjenda, þ.e. húsaleigulög, nr. 36/1994, sem voru afrakstur ítarlegrar endurskoðunar á lögum um húsaleigusamninga, nr. 44/1979. Við endurskoðunina var reynt að skýra betur bæði réttarstöðu leigjenda og leigusala og taka á helstu álitamálum sem komið höfðu upp við framkvæmd laganna. Húsaleigulögin eru talin hafa bætt réttarstöðu leigusala og leigjenda

mikið og bætt samskipti á leigumarkaðnum. Að áliti nefndarinnar hafa húsaleigulögin almennt reynst vel.

*- Innleiðing húsaleigubóta*

Lög um húsaleigubætur, nr. 100/1994, tóku gildi í ársbyrjun 1995. Með tilkomu þeirra var húsnæðiskostnaði létt af tekjulægstu leigjendum og staða leigjenda og húseigenda jöfnuð að miklu leyti þar sem húseigendur nutu vaxtabóta. Innleiðing húsaleigubóta hefur tvímælalaust eftt leigumarkaðinn og gert hann gegnsærri, en eitt af skilyrðum fyrir greiðslu húsaleigubóta er að húsaleigusamningi sé þinglýst á viðkomandi eign. Í gildi eru nú lög um húsaleigubætur, nr. 138/1997.

*- Leigutekjur felldar undir fjármagnstekjuskatt*

Við upptöku fjármagnstekjuskatts í ársbyrjun 1997 var gerð sú breyting að leigusali greiðir 10% fjármagnstekjuskatt af leigutekjum sínum ef hann telst ekki í atvinnurekstri. Áður voru þessar tekjur taldar fram sem launatekjur en leyfður var þó ákveðinn frádráttur frá leigutekjum vegna rekstrarkostnaðar. Eftir þessa breytingu varð útleiga íbúðarhúsnæðis mun fýsilegri kostur fyrir einstaklinga. Breytingin á skattlagningu húsaleigutekna fól jafnframt í sér að hvatinn til undanskots frá skatti minnkaði mikið.

*- Sérstakt átak til að auka framboð leiguíbúða*

Með átakanu var Íbúðalánasjóði heimilað að veita lán til allt að 2.200 leiguíbúða á fjórum árum. Aukið framboð leiguíbúða af völdum átaksins hefur stuðlað að lækkun húsaleigu og meira öryggi fyrir leigjendur. Átakið hefur ásamt lækkanði vöxtum skapað viðskiptatækifæri fyrir einkaaðila á húsaleigumarkaði sem hefur orðið til þess að renna nýjum stöðum undir leigumarkaðinn.

*- Skattfrelsi húsaleigubóta*

Skattskylda húsaleigubóta var afnumin með lögum nr. 133/2001 er breyttu lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981. Lögin tóku gildi í ársbyrjun 2002. Þær húsaleigubætur sem voru greiddar út vegna ársins 2002 og síðar töldust því ekki til skattskyldra tekna. Með breytingunni var hagur leigjenda bættur en jafnframt var hamlað gegn undanskotum leigutekna frá skatti.

*- Sérstakar húsaleigubætur Reykjavíkurborgar*

Sérstakar húsaleigubætur eru viðbót við húsaleigubætur sveitarfélaga. Reykjavíkurborg hóf greiðslu sérstakra húsaleigubóta í mars 2004 með það að markmiði að aðstoða þá sem eru á biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði. Hugmyndin er að sérstakar húsaleigubætur komi að hluta til í stað félagslegra leiguíbúða og stytta biðlista eftir þeim. Húsaleiga í íbúðum í eigu borgarinnar verði ekki niðurgreidd og standi undir kostnaði. Um er að ræða nýja stefnu í stuðningi við fólk á biðlista eftir félagslegu húsnæði í borginni. Stuðningurinn er tengdur leigjandanum sjálfum í formi sérstakra bóta sem taka mið af persónulegum aðstæðum í stað þess að tengjast íbúðinni. Umsækjendur sem uppfylla ákveðin skilyrði um tekjur og eignir eiga rétt á sérstökum húsaleigubótum. Á móti minnka greiðslur Reykjavíkurborgar til Félagsbústaða hf. Bæturnar munu einnig renna til þeirra sem eru á almennum leigumarkaði. Aðgerð þessi er í samræmi við 5. gr. laga um húsaleigubætur, nr. 138/1997. Markmiðið með þessari aðgerð er að fjármunir borgarinnar nýtist betur og skili sér til þeirra sem eru í mestri þörf fyrir aðstoð. Breytingin felur jafnframt í sér að valfrelsi leigjenda eykst og stuðningskerfið verður sýnilegra. Nú er komin hálfis árs reynsla af þessari leið og virðist tilraunin ætla að skila árangri þar sem fækkað hefur á biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði í Reykjavík undanfarna mánuði.

### III. Tillögur nefndarinnar um hvernig efla megi leigumarkað

Þau atriði sem nefndin leggur til að verði tekin til frekari athugunar eru eftirfarandi:

#### 1. Húsaleigubætur - Sérstakar húsaleigubætur

Húsaleigubætur hafa dregið verulega úr húsnæðiskostnaði tekjulágra leigjenda. Nefndin telur unnt að þróa húsaleigubótakerfið áfram til að efla enn frekar aðstoð við þá sem lakast eru settir á leigumarkaðnum.

Nefndin bendir á tilraunir Reykjavíkurborgar með sérstakar húsaleigubætur. Þar er niðurgreiðsla húsnæðiskostnaðar flutt af leiguhúsnæðinu til leigjendanna sjálfra sem virðist hafa náð þeim markmiðum sem sett voru í upphafi, þ.e. að stytta biðlista eftir íbúðum í eigu borgarinnar og að aðstoða þá tekjulægstu með markvissari hætti.

#### 2. Stofnstyrkir

Nefndin telur koma til álita að veita stofnstyrki til byggingar leiguíbúða fyrir sérstaka hópa aldraða, öryrkja og námsmanna sem búa við erfiðar aðstæður og eru með tekjur og eignir innan tiltekinnar tekju- og eignamarka í þeim tilgangi að lækka húsnæðiskostnað þeirra. Veita mætti stofnstyrki í formi víkjandi lána sem verði gjaldfelld ásamt vöxtum ef húsnæðið yrði selt á almennum markaði.

#### 3. Byggingarlög og byggingarreglugerð

Ástæða er til að leita leiða til að lækka byggingarkostnað leiguhúsnæðis. Byggingar- og leiguaðilar komu ábendingu á framfæri við nefndina viðvíkjandi ákvæði byggingarlaga og reglugerða sem geta haft áhrif til lækkunar á byggingarkostnaði.

Nefndin leggur fram eftirfarandi tillögur í þessu efni:

- Skoða þarf ákvæði byggingarlaga og/eða byggingarreglugerðar með það fyrir augum að auka svigrúm varðandi lágmarksstærðir herbergja og geymslna þannig að hægt verði að lækka byggingarkostnað. Gæta verður þess þó að gæði leiguíbúða verði ekki lakari en á öðru húsnæði.
- Skoða þarf ákvæði byggingarlaga og/eða byggingarreglugerða um svalir og þvottahús. Hvað varðar skyldu um að hafa slík rými og lágmarksstærðir þeirra.
- Skoða þarf hvort ástæða sé til að auka möguleika á undanþágum frá ákvæðum byggingarreglugerðar eða einfalda slíkt ferli.

Nefndin hefur komið þessum ábendingum skriflega á framfæri við forsvarsmenn umhverfisráðuneytis sem vinnur að endurskoðun byggingarlaga.

#### 4. Stimpilgjöld

Nauðsynlegt er að samræma stimpilgjaldsskyldu lána, en lán vegna almennra leiguíbúða eru stimpilgjaldsskyld en ekki lán vegna félagslegra leiguíbúða.

#### 5. Aukið framboð lóða fyrir leiguhúsnæði

Í þeim sveitarfélögum þar sem takmarkað framboð er á lóðum til byggingar leiguíbúða þarf að auka lóðaframboð.

#### 6. Aukin fræðsla

Mikilvægt er að auka almenna fræðslu í þjóðfélaginu um húsnæðismál. Nefndin vill benda sérstaklega á eftirfarandi atriði:

- Auka þarf fræðslu um þær forsendur sem ráða því hvort hagkvæmara kunni að vera fyrir einstakling að kaupa eða eiga húsnæði.
- Kynna þarf betur réttindi og skyldur leigjanda og leigusala til að fækka álitamálum og árekstrum.
- Kynna þarf leigumiðlurum og öðrum milliliðum þær reglur sem gilda um leigumarkaðinn og þeir hvattir til þess að hafa frammi til dæmis húsaleigulögin og húsaleigusamninga til dreifingar.

#### **IV. Lokaorð**

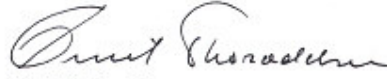
Nefndin telur að staðan á leigumarkaðnum hafi batnað mikið síðustu ár. Framboð af nýjum leiguíbúðum hefur aldrei verið meira og nýir leigusalar hafi komið inn á leigumarkaðinn. Viðhorf til leiguíbúða hefur breyst á undanförnum árum samfara meiri hreyfanleika á vinnumarkaði, fjölgun erlendra starfsmanna sem starfa hér á landi í lengri eða skemmri tíma og breyttu fjölskyldumynstri. Á síðustu árum hefur almennur leigumarkaður orðið mun virkari en áður og leiguhúsnæði orðið að nauðsynlegum valkosti í húsnæðismálum.

Á höfuðborgarsvæðinu er töluvert af íbúðarhúsnæði í smíðum. Því er ljóst að innan tveggja ára mun framboð af íbúðarhúsnæði aukast. Einnig má benda á nýtt frumvarp félagsmálaráðherra um almennt 90% lán til húsnæðiskaupa. Sú breyting á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, mun auðvelda fólki að kaupa eigið húsnæði í stað þess að vera á leigumarkaðnum.

Á undanförunum mánuðum hafa orðið verulegar breytingar á íbúðalánamarkaði samfara lækkun vaxta og aukinni hlutdeild almennra lánastofnana í fasteignalánnum til almennings. Breyting á vöxtum og aukið framboð íbúðarhúsnæðis hefur þegar dregið úr eftirspurn eftir leiguíbúðalánnum Íbúðalánasjóðs. Þá mun aukið framboð af lánsfjármagni að öðru óbreyttu stuðla að auknu framboði leiguhúsnæðis, a.m.k. þegar til lengri tíma er litið, þar sem lánsfjárskortur hefur að einhverju leyti takmarkað byggingu íbúða til útleigu. Hvað sem því líður hníga rök að því að eftirspurn eftir leiguhúsnæði muni heldur fara vaxandi á komandi árum þannig að full ástæða er til að stuðla að áframhaldandi eflingu húsaleigumarkaðarins með því að hvetja til aukins framboðs almennra leiguíbúða.

Reykjavík, 5. nóvember 2004

  
Ingi Valur Jóhannsson, formaður

  
Emil Thóroddsen

  
Erla Ósk Ásgeirsdóttir

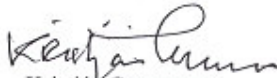
  
Guðmundur Bjarnason

  
Guðmundur St. Ragnarsson

  
Hallgrímur Guðmundsson

  
Hannes G. Sigurðsson

  
Helga Jónsdóttir

  
Kristján Gunnarsson

  
Sigurður Helgi Guðjónsson

  
Magnús Árni Skúlason

  
Óskar Páll Óskarsson