



Nefndarsvið Alþingis
Velferðarnefnd Alþingis
Númer máls: 2024-03-1285
Dagsetning: 25. mars 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á húsaleigulögum, nr. 36/1994, með síðari breytingum

Vísað er til erindis velferðarnefndar Alþingis sent 11. mars 2024 þar sem óskað var umsagnar Félagsbústaða hf. um frumvarp til laga um breytingar á húsaleigulögum, sbr. 754. mál á 154. löggjafarþingi 2023-2024.

Félagsbústaðir, sem eru í eigu Reykjavíkurborgar, eru stærsti eigandi félagslegs íbúðarhúsnæðis hér á landi með ríflega 3.100 íbúðir sem leigðar eru til einstaklinga og fjölskyldna undir tilteknum eigna- og tekjumörkum. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar úthlutar íbúðunum með hliðsjón af reglum borgarinnar um félagslegt leiguhúsnæði en húsaleigusamningar eru gerðir við Félagsbústaði.

I.

Lagafrumvarpinu er, eins og fram kemur í greinargerð, ætlað að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda og fyrirsjáanleika um breytingu á leigufjárhæð bæði á samningstíma og við framlengingu leigusamninga. Félagsbústaðir telja að verði frumvarpið samþykkt óbreytt þá leiði það til aukins rekstrarkostnaðar félagslegs leiguhúsnæðis sveitarfélaga sem aftur gæti leitt til hærri leiguverðs.

Að mati Félagsbústaða þarf frumvarpið, til þess að ná markmiðum sínum, að taka betur tillit sérstöðu leigufélaga sem annast útleigu félagslegra leiguíbúða á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, en öll starfsemi þeirra, þ.m.t. ákvarðanir um leiguverð og gerð tímabundinna leigusamninga til skemmri tíma, eru teknar á allt öðrum forsendum en á almennum leigumarkaði og á öðrum forsendum en tilgreindar eru sem rök fyrir framlögðum breytingum á húsaleigulögum í greinargerð með frumvarpinu.

Vísað er til umsagnar velferðarsviðs Reykjavíkurborgar þar sem fram kemur að leigusamningar er varða áfangahúsnæði eru iðulega til skemmri tíma en hafa það markmiðið að gerðir verði samningar við viðkomandi leigjendur til lengri tíma. Að mati félagsins skortir á að frumvarpið geri ráð fyrir leigusamningum vegna húsnæðis sem þessa, hvers forsendur eru allt aðrar heldur en á almennum leigumarkaði.

Telur félagið nauðsynlegt að löggin kveði á um sérstöðu félagslegra leigusamninga sveitarfélaga með skýrari hætti, hvort sem leigusamningarnir eru gerðir af sveitarfélagi eða félagi í eigu sveitarfélags, eða að heimilt verði að víkja frá ákvæðum laganna þegar um slíka húsaleigusamninga er að ræða, sbr. nánar í 2 tölulíð II. kafla.



II.

Félagsbústaðir vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við fyrirliggjandi frumvarp.

1. Athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um breytingar á 4. mgr. 3. gr. a. húsaleigulaga og er lögaðilum, sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni, veitt heimild til að setja það skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis að sérstakur húsnæðisstuðningur frá sveitarfélagi, sem leigutaki kann að eiga rétt á, greiðist beint til leigusala.

Félagsbústaðir telja breytingartillöguna jákvæða og að hún stuðli að því að félagið, sem leigusali sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni, geti áfram haldið leiguverði eins lágu og hægt er.

2. Tillaga um breytingu á 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga

Í 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga er að finna heimild fyrir leigusala, sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni, til að víkja frá ófrávíkjanlegum ákvæðum húsaleigulaga ef um er að ræða útleigu á íbúðarhúsnæði á áfangaheimili eða íbúðarhúsnæði til námsmanna. Segir að með áfangaheimili sé átt við dvalarheimili sem stafi frækt er með það að markmiði að stuðla að endurhæfingu einstaklinga sem í flestum tilfellum hafa verið á meðferðar- og endurhæfingarstífnun eða í fangelsi, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Ákvæðinu var breytt með 2. gr. laga nr. 63/2016, um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994, með síðari breytingum. Í umfjöllun um 2. gr. laganna í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 63/2016 segir að lagt sé til að þrengja þágildandi heimild til að víkja frá einstökum ófrávíkjanlegum ákvæðum húsaleigulaga svo heimildin taki aðeins til áfangaheimila og námsmanna. Segir m.a. um þetta efni í frumvarpinu:

„Getur reynst nauðsynlegt að binda dvöl einstaklinga á slíkum dvalarheimilum tilteknum skilyrðum, svo sem um að þeir neyti ekki áfengis eða annarra vímuefna meðan á dvölinni stendur. Uppfylli einstaklingur ekki skilyrðin getur verið óhjákvæmilegt að vísa honum burt af áfangaheimilinu með þjög stuttum fyrirvara. Helgast það m.a. af hagsmunum annarra sem þar dvelja. Hinn sérstaki tilgangur og stafrsemi áfangaheimila þykir því réttlæta að heimilt sé að víkja frá ákvæðum húsaleigulaga með samningi eftir því sem nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með stafrseminni.“¹

Félagsbústaðir vekja athygli á hlutverki sínu sem er að gera húsaleigusamninga við skjólstaðinga velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sem njóta m.a. þjónustu sveitarfélagsins varðandi húsnæði. Um er að ræða leigjendur sem njóta stuðnings og endurhæfingar og mikilvægt er að hægt sé að bregðast við ýmsum aðstæðum sem upp kunna að koma. Í slíkum tilvikum er samhliða gerður þjónustusamningur við Reykjavíkurborg sem mælir fyrir um hvaða reglur kunna að gilda í viðkomandi húsnæði. Í umsögn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar eru þannig tilgreind dæmi um aðra tegund íbúðarhúsnæðis heldur en áfangaheimili þar sem sömu sjónarmið gilda og tiltekin eru í frumvarpi til laga nr. 63/2016.

¹ Sjá m.a. hér: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0545.html>



Að mati Félagsbústaða gilda sömu sjónarmið um mikilvægi heimildar til að víkja frá ófrávíkjanlegum ákvæðum húsaleigulaga í leigusamningum um slíkt húsnæði. Telja Félagsbústaðir að eini efnismunurinn felist að í viðkomandi tilvikum hefur einstaklingurinn ekki verið á meðferðar- og endurhæfingarstofnun eða í fangelsi.

Telja Félagsbústaðir þannig að ákvæðið hafi verið þrengt um of með því að takmarka heimildina við leigutaka í endurhæfingu í fyrrgreindum tilvikum. Með því er verið að skerða heimildir sveitarfélaga til að setja sérstakar reglur um einstaklinga, sem einnig þurfa mikinn stuðning, en hvers stuðningur og endurhæfing er ekki vegna dvalar á meðferð- og endurhæfingarstofnun, eða í fangelsi².

Félagsbústaðir taka því undir eftirfarandi sem fram kemur í umsögn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar:

„Samkvæmt framangreindu er ljóst að í þeim tilvikum sem hér er lýst er um að ræða sérstakar aðstæður sem kalla á aðra skipan en húsaleigulögin mæla almennt fyrir um. Því er að mati Reykjavíkurborgar mikilvægt að ákvæði 3. ggr. 2. gr. húsaleigulaga kveði skýrará um það að heimilt sé í slíkum tilvikum og vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar að víkja frá einstökum ákvæðum húsaleigulaganna með samningi.“

Samhliða taka Félagsbústaðir undir tillögu Reykjavíkurborgar um að bæta við eftirfarandi texta við 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga:

„Einnig er heimilt að víkja frá 1. mgr. þegar slíkt er nauðsynlegt með vísan til sérstaks eðlis og tilgangs varðandi leigu á íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga og ekki er um að ræða leigu íbúðarhúsnæðis í hagnaðarskyni.“

Þá er einnig mikilvægt að í umsögn nefndarinnar komi skýrlega fram að verið sé að rýmka fyrrgreinda heimild þannig að sveitarfélög geti sett sértækar reglur, sem víkja frá ófrávíkjanlegum ákvæðum húsaleigulaga, þegar um er að ræða tímabundið úrræði til skemmri tíma, enda ljóst að slíkar reglur séu nauðsynlegar m.a. vegna hagsmuna annarra sem dvelja á sama stað og til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með starfseminni.

3. Athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins; bann við breytingum á leiguþjárhæð leigusamninga sem eru til skemmri tíma en 12 mánaða

Í b-lið 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er að finna tillögur til breytinga á húsaleigulögum sem fela í sér takmarkanir á heimild leigusala til að gera breytingar á leiguþjárhæð í leigusamningi á gildistíma leigusamningsins. Í b-lið 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er þannig lagt bann við því að

² Á þetta reyndi hjá umboðsmanni Alþingis í máli nr. 16572/2020. Í því máli hafði leigutaki gert leigusamning um áfangahúsnæði við Reykjavíkurborg samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar en með því var átt við almennt félagslegt leiguhúsnæði sem úthlutað var tímabundið en með skilyrði um að gerður væri samningur um eftirfylgni við leigutaka. Í málinu kemur m.a. fram að umræddir leigutakar væru húsnæðislausir og þyrftu á lækniþjónustu að halda. Þá átti annar aðili að baki meðferðir. Á þeim grundvelli var þeim úthlutað áfangahúsnæði og gerður leigusamningur með skilyrði um eftirfylgni. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að slíkt skilyrði væri í andstöðu við ákvæði húsaleigulaga þar sem áfangahúsnæði væri ekki hið sama og áfangaheimili í skilningi 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga.



heimilt verði að semja um reglubundnar breytingar á leigufjárhæð leigusamninga hvers samningstími er til 12 mánaða eða skemur.

Efnislega felur breytingin í sér að óheimilt verður að verðtryggja leigufjárhæð leigusamninga sem eru til 12 mánaða eða skemur, en að þegar um er að ræða leigu íbúðarhúsnæðis á áfangenheimili eða leigu til námsmanna á vegum aðila sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni þá verði engu að síður heimilt, vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar, að víkja frá banninu á grundvelli heimildar í 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga, sbr. umfjöllun í 2. tölulið.

Segir í frumvarpinu í umfjöllun um 7. gr. að „*sú starfsemi sem um ræðir í þeim tilvikum getur verið þess eðlis að ekki komi annað til greina en að gera tímabundna samninga til skamms tíma auk þess sem mikilvægt er að umræddir aðilar geti hagað samningum sínum þannig að leigufjárhæð þróist í samræmi við fjármagnskostnað félagsins til að unnt sé að halda leiguverði eins og lágu og kostur er á hverjum tíma*“.

Virðist því sem frumvarpið geri ráð fyrir að sumum leigusölum verði veitt heimild til að verðtryggja leigusamninga til skemmri tíma en 12 mánaða ef um er að ræða leigu íbúðarhúsnæðis á áfangenheimili og leigusali er ekki rekinn í hagnaðarskyni.

Félagsbústaðir telja nauðsynlegt að sama undanþága verði veitt fyrir leigusamninga um aðra tegund félagslegs húsnæðis en það sem fellur undir hugtakið áfangenheimili í fyrrgreindum skilningi 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga, sbr. áður. Telur félagið mikilvægt að samræmis verði gætt og að tryggt verði að sveitarfélögum og leigufélögum á þeirra vegum sem leigja út félagslegt húsnæði verði veitt sama heimild til að víkja frá boðuðum takmörkunum á breytingu leiguverðs á tímabundnum leigusamningum til skemmri tíma en 12 mánaða.

Áréttu Félagsbústaðir að fjöldi leigutaka, sem fá úthlutað félagslegu húsnæði, fá í upphafi tímabundinn samning. Ýmsar félagslegar aðstæður liggja að baki því að gerðir eru leigusamningar til skemmri tíma. Mætti þar nefna langvinna fíkn sjúkdóma, heimilisleysi, fangelsisvist, geðrænar áskoranir og fleira sem getur valdið því að leigjendur þurfi sértækan stuðning við að halda eigið heimili. Í kjölfar tímabundinna samninga eru að jafnaði gerðir leigusamningar til lengri tíma. Þannig eru skemmri samningar liður í því að tryggja einstaklingum húsnæði og leigusamninga til lengri tíma. Því verður ekki séð að húsnæðisöryggi leigjenda Félagsbústaða sé ógnað þótt félaginu, og öðrum leigusölum með sambærilegan tilgang og tegund leigutaka, verði gert kleift að gera tímabundna samninga með sama hætti og að um langtímasamninga sé að ræða.

Vísa Félagsbústaðir sérstaklega til umfjöllunar Reykjavíkurborgar og nauðsyn þess að hægt sé að bjóða upp á tímabundna leigusamninga til skemmri tíma fyrir skjólstæðinga sveitarfélagsins.

Loks vekja Félagsbústaðir athygli á eftirfarandi:

- (i) Eitt meginmarkmið Félagsbústaða er að halda leiguverði í lágmarki. Hefur þannig tekist að halda leiguverðinu um 30% undir markaðsleigu s.l. 5 ár. Á sama tíma þarf félagið að tryggja fjárhagslega sjálfbærni rekstursins. Stærstu skuldbindingar félagsins eru í formi verðtryggðra lána sem breytast á hverjum gjalddaga, almennt mánaðarlega. Allir leigusamningar félagsins taka mánaðarlega breytingum til samræmis við vísitölu



neysluverðs. Verði sett bann við mánaðarlegri breytingu á tímabundnum leigusamningum til skemmri tíma en 12 mánaða mun það auka verðtryggingaráhættu sem kann að leiða til endurskoðunar á leiguverðslíkani og hækkunar á grunnleiguverði.

- (ii) Leiguverð Félagsbústaða byggir á leiguverðslíkani sem tekur mið af fasteignamati og kvörðum sem jafna leiguverð íbúða á milli hverfa borgarinnar. Að óbreyttu mun frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, leiða til þess að Félagsbústaðir sitji upp með tvö leiguverðslíkön. Annars vegar fyrir ótímabundna samninga sem eru verðtryggðir og hins vegar fyrir tímabundna samninga til skemmri tíma þar sem félagið þarf að reikna ætlað verðbólguálag á gildistíma samningsins inn í leiguverð við samningsgerð. Eðli málsins samkvæmt mun það leiða til hækkunar leiguverðs.
- (iii) Loks kann boðað bann á verðtryggingu húsaleigusamninga til skemmri tíma en 12 mánaða að hafa veruleg áhrif á framkvæmd við endurnýjun tímabundinna leigusamninga. Nú er framkvæmd með þeim hætti að leiguverð helst almennt óbreytt við endurnýjun á leigusamningi þar sem leiguverðsfjárhæð er bundin vísitölu neysluverðs. Verði breytingartillagan að lögum þá mun þurfa að endurskoða og hækka leigufjárhæð við hverja endurnýjun tímabundins leigusamnings sem getur orðið allt að fimm sinnum á sex mánaða fresti í stað þess að leiguverð fylgi sömu reglu hvað varðar hækkun leiguverðs og ótímabundnir samningar.

4. Athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli, þ.e. nýja 37. gr. a, b. og c. húsaleiguslaga, sem ætlað er að mæla fyrir um í hvaða tilvikum sé heimilt að hækka leigufjárhæð leigusamninga.

Félagið fagnar þeim breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, sbr. nýmæli 37. gr. c samkvæmt c-lið 8. gr. frumvarpsins.

Félagsbústaðir telja þó rétt að vekja athygli á að boðað fyrirkomulag, líkt og lýst er í 2. og 3. mgr. c-liðar 8. gr., sbr. 37. gr. c, kann að reynast dýrt í framkvæmd. Má sem dæmi nefna að ef Félagsbústaðir breyta leiguverði á öllum eignum í eignasafni sínu þá þarf að afla undirskrifta hjá 3100 leigutökum.

Þá kann slík hækkun leiguverðs að leiða til þess að allt að 3100 erindi fari til kærunefndar húsamála með tilheyrandi kostnaði fyrir félagið og kærunefndina, en hafa ber í huga í tilviki Félagsbústaða er ávallt um er að ræða breytingar á leiguverði sem er vel undir markaðsleigu. Síðast voru gerðar leiguverðsbreytingar umfram vísitölu neysluverðs um 5% árið 2017.

Þá telja Félagsbústaðir ekki vera nægjanlega skýrt til hvaða sjónarmiða kærunefndin skuli horfa við breytingu á leigufjárhæð félagslegs leiguhúsnæðis, en af 1. mgr. má ekki ráða hvort kærunefndin skuli bera saman sambærilegt félagslegt húsnæði eða aðeins sambærilegt íbúðarhúsnæði.

Telja Félagsbústaðir vandséð hver ábati leigutaka geti verið að andmæla leiguverði félagslegs leiguhúsnæðis, hvers leiga er ávallt undir markaðsleigu, en að sama skapi er fyrirséð að boðað fyrirkomulag mun leiða til umtalsverðrar umsýslu félagsins og þar með herra leiguverðs.

Áréttar félagið að leiguverð Félagsbústaða er ávallt undir markaðsleigu og því fyrirséð að íþyngjandi fyrirkomulag við breytingu leiguverðs, s.s. andmælaréttur í tengslum við hækkun



leiguverðs, hefur annað hvort enga þýðingu (þar sem hækkun leiguverðs hjá Félagsbústaðum er almennt heildstæð á grundvelli leiguverðslíkans) eða kann að kollvarpa rekstrarforsendum félagsins ef kærunefndin hafnar leiguverðshækkun eins leigutaka þá má færa rök fyrir að hið sama gildi um leiguverðhækkunir hjá öðrum leigutökum.

5. Athugasemdir við 9. 10. gr. 11. gr. frumvarpsins

Í 9., 10. og 11. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar sem ætlað er að styrkja ákvæði um forgangsrétt leigutaka samkvæmt X. kafla húsaleigulaga.

Félagsbústaðir vekja athygli á að félagið gerir um 300-400 leigusamninga á ári og hið boðaða breytta fyrirkomulag kallar á aukna umsýslu félagsins, s.s. hvað varðar tilkynningar til leigutaka, sem kann að leiða til hærri rekstrarkostnaðar félagsins sem leigusala og þar með hærri leigu, sem gengur þvert gegn markmiði höfunda frumvarpsins.

6. Leiguskrá

Í 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skyldu leigusala til að skrá leigusamninga í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og útvíkkun á sektarheimildum.

Miklu skiptir að skráning geti farið fram rafrænt með einföldum hætti og með eins litlum tilkostnaði og hægt er. Með sama hætti áréttar félagið mikilvægi þess að tryggt sé að gagnagrunnurinn geti greint á milli félagslegs húsnæðis og húsnæðis á almennum markaði, þannig að unnt sé að bera saman leiguverð félagslegs leiguhúsnæðis við húsnæði á almennum markaði. Þarf sérstaklega að huga að friðhelgi einkalífs og persónuvernd leigjenda þannig að ekki sé hægt að greina að tiltekna íbúðir eða húsnæði teljist til félagslegs leiguhúsnæðis.

III.

Félagsbústaðir fagna þeim áföngum sem náðst hafa til að auka húsnæðisöryggi leigjenda. Félagsbústaðir vilja þó vekja athygli á því að óbreytt frumvarp kann að hafa mikil áhrif á þá aðila sem vinna að því að uppfylla skyldur skv. 12. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Brýnt er að frumvarpið tryggji húsnæðisöryggi leigjenda og að það kalli ekki á hækkun leiguverðs vegna ónauðsynlegra og umfangsmikilla breytinga sem gera þyrfti á starfsemi slíkra aðila.

Óskar félagið eftir að fá að koma á fund nefndarinnar til að skýra afstöðu félagsins nánar.

Virðingarfyllt,

f.h. Félagsbústaða hf.

Sigrún Arnadóttir, framkvæmdastjóri