



Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Borgarlögmaður

Reykjavík, 3. febrúar 2026

MSS25110099

UMSÖGN

Lagaleg rýni borgarlögmanns á tillögum verkefnahóps í skýrslu um Félagsbústaði hf. frá október 2025

Með tölvupósti skrifstofu borgarstjórnar, dags. 28. janúar 2026, var óskað eftir að borgarlögmaður veitti lagalega rýni vegna trúnaðarmerktrar skýrslu verkefnahóps um Félagsbústaði hf. frá október 2025 og þess óskað að umsögnin yrði send borgarráði 3. febrúar 2026.

Hér á eftir fylgir umbeðin umsögn.

I.

Almennt

Í umræddri skýrslu, sem ber heitið „Frá skuldsettum vexti til sjálfbærni“, og fjallar um fjármögnun og uppbyggingu Félagsbústaða hf., er af hálfu verkefnahópsins lagt til að ráðist verði í umbætur á sjö lykilsviðum sem saman eiga að mynda heildstæða áætlun um sjálfbæran rekstur og uppbyggingu félagsins með það að markmiði að það geti áfram sinnt sínu samfélagslega hlutverki á traustum grunni.

Í umsögn þessari verður rýnt lagalega í þær tillögur sem settar eru fram í tilvitnaðri skýrslu af hálfu verkefnahópsins. Eru það einkum fjórar tillögur sem þarfnast hér nánari skoðunar út frá þeim lagalegu álitaefnum sem þar geta komið upp, þ.e. hækkun á leiguverði, nýtt leigufyrirkomulag sem byggir á greiðslugetu, nýtt uppbyggingarlíkan sem feli í sér stofnun nýs byggingarfélags og herra hlutfall félagslegra íbúða í nýbyggingum en kveðið er á um í gildandi samningsmarkmiðum Reykjavíkurborgar á uppbyggingarsvæðum.

II.

Hækkun á leiguverði um 1,5%

Í skýrslunni er lögð til raunhækkun á leiguverði sem nemur 1,5% í byrjun árs 2026, samtals 3% raunhækkun á leiguverði á árunum 2025 til 2026 til að tryggja jákvætt sjóðstreymi núverandi eignasafns á meðan unnið er að innleiðingu langtímaumbóta.

Um réttarsamband leigutaka og Félagsbústaða hf. eða eftir atvikum Reykjavíkurborgar gilda ákvæði húsaleigulaga nr. 36/1994, ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og reglur Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði sem tóku gildi 1. júní 2019. Samkvæmt 37. gr. húsaleigulaga geta samningsaðilar samið í upphafi um leigufjárhæð og hvort og þá með hvaða hætti hún geti breyst á leigutíma. Leigufjárhæð skal þó vera sanngjörn og eðlileg í garð bæði leigjanda og leigusala. Þó er óheimilt að semja um að leigufjárhæð breytist á leigutímanum ef gerður hefur verið tímabundinn leigusamningur til 12 mánaða eða skemmri tíma, sbr. 2. málslíð 3. mgr. 37. gr. húsaleigulaga. Leigusamningar þeir sem Félagsbústaðir hf. gera eru að öllu óbreyttu til lengri tíma eða eru ótímabundnir, svo



sem er að jafnaði vegna þjónustuíbúða aldraðra og vegna húsnæðis fyrir fatlað fólk. Fjárhæð húsaleigu verður heldur ekki breytt á leigutímanum að öðru leyti nema aðstæður séu með þeim hætti sem greinir í 37. gr. a. - 37. gr. c. húsaleigulaga, sbr. breytingar sem voru gerðar með lögum nr. 106/2024 og tóku gildi 5. júlí 2024.

Kemur þar einkum til skoðunar ákvæði 37. gr. c., þar sem kveðið er á um að leigusali, sem er óhagnaðardrifið leigufélag, geti þegar 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku leigusamnings, farið fram á hækkun leigufjárhæðar til að jafna leigufjárhæð milli sambærilegs íbúðarhúsnæðis eða annars húsnæðis, sem leigt er til íbúðar í hans eigu, óháð staðsetningu, í því skyni að stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun. Hefur það til að mynda tíðkast hjá Félagsbústöðum hf. að um fyrirkomulag tilkynninga og samskipti aðila að öðru leyti gildi hið sama og um heimild leigusala til að hækka leigu vegna verulegrar hækkunar á rekstrarkostnaði.

Þar sem meginreglan er sú að leigusali getur ekki hækkað leigu einhliða á samningstíma þurfa Félagsbústaðir hf. með skriflegum og sannanlegum hætti að fara fram á hækkun leigufjárhæðar a.m.k. þremur mánuðum áður en fyrirhugað er að hún taki gildi. Leigutaki skal þá innan 30 daga tilkynna leigusala hvort hann fallist á hækkun leigufjárhæðarinnar, vísa ágreiningi um hækkunina til kærunefndar húsamála eða segja upp leigusamningnum.

Samkvæmt framangreindu virðist ekkert vera því til fyrirstöðu að hægt sé að ráðast í þessa aðgerð að því gættu að breytingar verði gerðar á viðeigandi reglum og viðmiðunum sem samþykktar eru á fundi velferðarráðs og á fundi borgarráðs, svo sem á því hvernig leiguverð er reiknað út og að gætt verði að þeim formreglum húsaleigulaga er gilda um breytingar á leigusamningum sem eru í gildi.

III.

Nýtt leigufyrirkomulag byggt á greiðslugetu

Í skýrslu verkefnahópsins er mælt með að horfið verði frá almennri raunhækkun á leigu sem leið til að fjármagna vöxt og þess í stað mælt með því að tekið verði upp tekjutengt leigufyrirkomulag sem byggir á greiðslugetu einstaklings. Slíkt fyrirkomulag tæki til lítils hóps leigjenda sem hefur tekjur yfir viðmiðunarmörkunum fyrir félagslegt leiguhúsnæði og leigufjárhæð myndi hækka í áföngum í átt að hámarki sem miðast við um 30% af ráðstöfunartekjum, að því gættu þó að leiguverð myndi aldrei vera hærra en markaðsleiga.

Húsaleigulög gilda um leigusamninga um afnot af húsnæði eða hluta af húsnæði gegn endurgjaldi, með ákveðnum undantekningum, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir að óheimilt sé að semja um að leigjandi íbúðarhúsnæðis taki á sig ríkari skyldur og öðlist minni réttindi en lögin mæla fyrir um nema ákvæði laganna hafi að geyma sérstök frávík þess efnis. Í 1. mgr. 3. gr. a. húsaleigulaga er kveðið á um að leigusala, sem er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni, sé heimilt að setja lögmæt og málefnaleg skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis.

Það liggur fyrir að leigufélög sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og leigja ákveðnum hópum leigjenda hafa sett tiltekin skilyrði fyrir leigu á íbúðarhúsnæði í þeirra eigu en þessi skilyrði lúta að félagslegum aðstæðum viðkomandi leigjenda, svo sem skilyrði um að leigjendur séu undir ákveðnum tekju- og eignamörkum, sbr. 4. gr. gildandi reglna Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði. Markmið slíkra skilyrða er þá að afmarka



þann hóp sem hefur rétt til að leigja íbúðarhúsnæði hjá slíkum félögum. Er það nauðsynlegt í tilvikum Reykjavíkurborgar þar sem lögum samkvæmt skulu sveitarstjórnir tryggja einstaklingum og fjölskyldum framboð af húsnæði einungis að því gefnu að þau séu ekki á annan hátt fær um að sjá sér fyrir húsnæði af félagslegum aðstæðum og tekju- og eignastöðu hans, sbr. 45. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þá mælir ákvæði 3. gr. a. húsaleigulaga skýrt fyrir um að leigusölum á borð við Félagsbústaði hf. sé heimilt að setja slíkt skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis enda sé það bæði lögmætt og málefnalegt. Verður að skilja að skilyrði af þessu tagi teljist nauðsynleg til að viðkomandi leigusali geti unnið að meginmarkmiðum starfsemi sinnar sem til dæmis felast í því að leigja húsnæði til einstaklinga og fjölskyldna í tilteknum eignar- og tekjuhópum.

Skilyrði tengt tekju- og eignamörkum, svo sem tekjutenging leigu eins og verkefnahópurinn er að leggja til í sinni skýrslu, telst því að öllu óbreyttu lögmætt og málefnalegt í framangreindum skilningi. Á þessum grunni verður því að telja að Félagsbústöðum hf. sé heimilt að tekjutengja leigu við ákveðnar aðstæður. Leigurétturinn er nú þegar bundinn tekju- og eignaviðmiðum og því er þörf á breytingum á reglum Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði eigi framangreind tillaga að ná fram að ganga. Við undirbúning og útfærslu slíkra breytinga þarf að gæta þess að þær rúmist innan þeirrar skyldu sem hvílir á Reykjavíkurborg á grundvelli 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

IV.

Nýtt uppbyggingarlíkan: Að tryggja framboð hagkvæmra íbúða

Lagt er til í skýrslu verkefnahópsins að Reykjavíkurborg komi á fót eigin byggingarfélagi sem hafi það hlutverk að leiða uppbyggingarverkefni þar sem hluti íbúða er seldur á almennum markaði til að standa undir byggingarkostnaði en hinn hlutinn renni inn í félagslega leigukerfið. Með því móti geti Reykjavíkurborg tryggt Félagsbústöðum hf. stöðugt framboð nýrra íbúða á „kaupréttarverði“.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 eru lagðar opinberar skyldur á sveitarfélögin um að annast þau tilvik þegar íbúar geta ekki leyst úr húsnæðisvanda sínum sjálfir. Eru ákvæðin þar um í XII. kafla laganna. Þar er greint á milli almennra úrræða og sérstakra úrræða fólks í bráðum vanda. Um hin almennu úrræði segir í 45. gr. laganna að sveitarstjórnir skulu, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna.

Með framangreint að markmiði stofnaði Reykjavíkurborg Félagsbústaði hf. árið 1997 óhagnaðardrifið hlutafélag sem hefur haft umsjón með uppbyggingu og rekstri á félagslegu leiguhúsnæði á vegum Reykjavíkurborgar. Þannig kemur fram í gildandi samþykkt fyrir Félagsbústaði hf. að tilgangur félagsins sé að byggja, eiga og hafa umsjón með félagslegu leiguhúsnæði til lengri tíma, kaup og sala fasteigna, umsýsla og viðskipti með lausafé, lánastarfsemi og ýmis fjármálastarfsemi auk annars sem tengist starfsemi félagsins, í samræmi við V. kafla laga nr. 97/1993, með síðari breytingum um Húsnæðisstofnun ríkisins, um rekstur á félagslegum íbúðum. Aftur á móti er hvergi mælt



fyrir um í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða öðrum lögum hvernig sveitarfélög skuli afla félagslegs leiguhúsnæðis.

Með vísan til framangreinds er ekkert lagalega því til fyrirstöðu að Reykjavíkurborg standi sjálf að uppbyggingu félagslegs leiguhúsnæðis. Sveitarfélög hafa almennt heimild til að stofna félög og taka þátt í uppbyggingarverkefnum, sérstaklega þegar um er að ræða lögbundin verkefni eða verkefni sem tengjast almannþjónustu og innviðum. Þessi heimild byggir á sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Tilgangurinn með þessu svigrúmi er þá sá að gera sveitarfélögum kleift að sinna hlutverki sínu og þjónusta íbúa sína á skilvirkan hátt, jafnvel með því að nýta sér einkaréttarlegt rekstrarform.

Á hinn bóginn þarf að rýna vel þann hluta tillögunnar er lýtur að því að hluti íbúða verði seldur á almennum markaði til að standa undir byggingarkostnaði. Það helgast af því að meginregla sveitarstjórnarréttar kveður á um að sveitarfélögum er óheimilt að stunda atvinnurekstur í hagnaðarskyni án lagaheimildar, sbr. m.a. 65. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Eins og fyrr greinir gildir 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga um skyldu sveitarfélags til að útvega þeim íbúum sveitarfélagsins húsnæði sem ekki eru færir um það sjálfir. Að baki þessari skyldu hvílir að sveitarfélag hafi tiltækt húsnæði, en að öðrum kosti ber sveitarfélagi að veita umræddum íbúum aðstoð við að útvega sér húsnæði. Í ljósi þess að hluti þessarar tillögu gerir ráð fyrir uppbyggingu og sölu á húsnæði sem lýtur ekki einvörðungu að félagslegu hlutverki Félagsbústaða hf. verður að telja að hann geti ekki fallið undir lögbundnar skyldur sveitarfélaga í húsnæðismálum. Enda er þá ljóst að ef stefnt er að sölu þessara íbúða á almennum markaði þá munu hugsanlegir kaupendur þeirra ekki vera í þeirri aðstöðu að eiga ekki möguleika á húsnæði sökum fjárhags síns eða félagslegra aðstæðna.

Þar sem umrædd uppbyggingaráform eru að hluta til þess eðlis að hlutverk Reykjavíkurborgar verður ekki einvörðungu félagslegt heldur mun jafnframt tengjast almennum samkeppnismarkaði þá verður að tryggja að eiginfjárframlag Reykjavíkurborgar og úthlutun lóða sé ekki í eðli sínu ólögsmætur ríkisstyrkur og brjóti ekki í bága við reglur samkeppnislaga nr. 44/2005. Nánar tiltekið er nauðsynlegt að staðfest verði að þær ráðstafanir sem tillagan lýtur að samrýmist reglum sem mæla fyrir um ríkisaðstoð í 61.- 63. gr. EES-samningsins, bókunum 26 og 27 og viðauka XV.

Við mat á því hvort ríkisaðstoð falli undir hugtakið í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins er jafnan litið til fjögurra skilyrða sem eru eftirfarandi; 1. Aðstoðin þarf að vera veitt af ríki; eða aðgerðin leiðir til flutnings fjármagns af ríkisfjármunum eða leiðir til tekjutaps ríkisins; 2. Aðstoðin þarf að raska eða vera til þess fallin að raska samkeppni; 3. Aðstoðin þarf að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara; eða 4. Aðstoðin þarf að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Fyrstu tvö skilyrðin ákvarða hvort tiltekin aðgerð sé ríkisstyrkur en seinni skilyrðin eru viðbótarskilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að ríkisstyrkurinn teljist vera ósamrýmanlegur framkvæmd EES-samningsins.

Í þessu máli verður að telja að skilyrði framangreinds 2. töluliðar komi til skoðunar varðandi þann hluta tillögunnar sem lýtur að almennum samkeppnismarkaði. Almennt er talið að ríkisstyrkur verði að raska samkeppni með ívilnun sem veitt er með sértæku úrræði. Sjónarmiðið sem liggur hér til grundvallar er að um sé að ræða misrétti sem í því felst að styrkurinn sé ívilnandi fyrir viss fyrirtæki eða vissa framleiðslu á kostnað annarra



fyrirtækja eða framleiðslu. Yfirleitt er lítið svo á að það raski samkeppni ef eitt fyrirtæki á samkeppnismarkaðnum fær styrk frá ríkinu en annað ekki. Af framangreindu er því ljóst að huga þarf vel að samkeppnissjónarmiðum við nánari vinnslu tillögunnar.

Einnig þarf að rýna nánar umrædda tillögu út frá öðrum sjónarmiðum samkeppnislaga en meginreglan er sú að sveitarfélög geta að uppfylltum skilyrðum starfað á samkeppnismarkaði eða með öðrum orðum stundað rekstur í samkeppni við einkarekstur á markaðnum. Þegar opinberir aðilar stunda slíkan samkeppnisrekstur á markaði eru á hinn bóginn gerðar strangari kröfur til þeirra en almennt til einkafyrirtækja. Það helgast einkum af því að opinberir aðilar, s.s. sveitarfélög og ríkisstofnanir, eru að jafnaði reknir af opinberu fé. Af þeirri ástæðu og vegna annarra aðstæðna geta opinberir aðilar haft forskot á aðra á samkeppnismarkaði sem treysta þurfa á eigin fjármögnun og tekjuöflun og standa straum af öllum rekstrarkostnaði.

Af framangreindu leiðir einnig að við nánari vinnslu þessarar tillögu er nauðsynlegt að huga að því hvort ekki sé rétt að halda þeim hluta tillögunnar sem tengist almennum samkeppnismarkaði aðgreindum frá rekstri og útleigu félagslegs leiguhúsnæðis í eigu Félagsbústaða hf. Tilgangurinn með slíkri aðgreiningu væri að tryggja að samkeppnisrekstur verði ekki niðurgreiddur af þeirri starfsemi sem Reykjavíkurborg hefur falið Félagsbústöðum hf. að fara með á grundvelli lögbundinna skyldna sveitarfélagsins í húsnæðismálum. Að sama skapi væri tilgangurinn að tryggja að hugsanleg áhætta af verkefninu stefndi ekki í hættu rekstri hins félagslega húsnæðis sem Félagsbústaðir hf. annast. Að mati undirritaðrar er því brýnt að tryggja að fyrirhuguð uppbygging og sala íbúða á almennum markaði verði haldið aðskildu frá starfsemi Félagsbústaða hf. og almennri stjórnsýslu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar henni tengdri.

IV.

Hærra hlutfall félagslegra íbúða í nýbyggingum

Í samningsmarkmiðum Reykjavíkurborgar á uppbyggingarsvæðum sem samþykkt voru á fundi borgarstjórnar 1. febrúar 2022 er kveðið á um að eitt af þeim markmiðum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér er að Félagsbústaðir hf. hafi kauprétt fyrir allt að 5% íbúða fyrir félagslegt leiguhúsnæði á föstu verði bundið byggingarvísitölu. Verkefnahópurinn telur í skýrslu sinni að það hlutfall dugi ekki til að mæta þeirri miklu eftirspurn sem er eftir félagslegu leiguhúsnæði í Reykjavík og leggur því til að hlutfallið í nýjum skipulagsáætlunum verði hækkað í áföngum upp í 7,5 - 10%. Slík hækkun myndi auka verulega aðgengi Félagsbústaða hf. að hagkvæmum kaupréttaríbúðum.

Lagalega séð er ekkert því til fyrirstöðu að setja fram slíka breytingu á samningsmarkmiðum til að tryggja framboð af félagslegu leiguhúsnæði í Reykjavík eða semja um hærra hlutfall í einstaka tilvikum enda um skilmála að ræða sem semja þarf um í hvert sinn, allt í samræmi við samningsmarkmið Reykjavíkurborgar. Þess skal getið að dómstólar hafa fallist á að sveitarfélögum sé heimilt að setja slíka samningsskilmála í einkaréttarlega samninga sem lúta að lögbundnu verkefni sveitarfélagsins, sbr. til dæmis dómur Hæstaréttar Íslands 9. mars 2006 í máli nr. 415/2005.

Þrátt fyrir framangreint þarf, standi vilji Reykjavíkurborgar til þess að gera breytingar á þessu hlutfalli í samningsmarkmiðum Reykjavíkurborgar á uppbyggingarsvæðum, að taka mið af rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023-2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum, dags. 12. júní 2022, en þar kemur fram að aðilar séu sammála um að á samningstímanum verði félagsleg húsnæðisúrræði að jafnaði sem næst 5% af öllu nýju húsnæði, sbr. B. liður 3. gr. rammasamningsins.



Jafnframt þarf að hafa í huga að í gildandi húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034 er kveðið á um að félagsleg blöndun og fjölbreytni skuli ávallt vera leiðarljós og að varðandi fjölgun leiguíbúða á vegum Félagsbústaða hf. sé miðað við að hún nemi allt að 5% heildarfjölgun íbúða.

Umsögn þessi um lagalega rýni er sett fram þeim fyrirvara að undirrituð telur nauðsynlegt að fá tillögurnar aftur til umsagnar þegar mótaðri áform liggja fyrir.



Ebba Schram