

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. mars 2024
MSS24030063

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum nr. 36/1994, með síðari breytingum (húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjanda). Þingskjal 1134, 745. mál.

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis sem barst Reykjavíkurborg þann 11. mars 2024, varðandi beiðni um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum nr. 36/1994, með síðari breytingum. Óskað var eftir að umsögn bærst eigi síðar en 25. mars 2024.

Svo virðist sem meginmarkmið með umræddum breytingum sé að hafa áhrif á almennan leigumarkað auk þess að setja takmarkanir varðandi hækkun á leiguverði. Reykjavíkurborg telur mikilvægt að löggin kveði með skýrari hætti á um sérstöðu leigusala sem eru óhagnaðardrífir aðilar og annast útleigu húsnæðis á grundvelli lagaskyldu, eins og við á um félagslegt leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaga.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er eftirfarandi athugasemdum komið á framfæri:

1. Greiðsla sérstaks húsnæðisstuðnings til leigusala.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er það talið mjög jákvætt að lagðar séu til breytingar á 4. mgr. 3. gr. a laganna hvað varðar það að lögaðila sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni, sé einnig heimilt að gera að skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis að sérstakur húsnæðisstuðningur frá sveitarfélagi, sem leigjandi kann að eiga rétt á, greiðist beint til leigusala á leigutímanum.

2. Heimild til að víkja frá ákvæðum húsaleigulaga. Athugasemdir varðandi 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga.

Í 2. gr. húsaleigulaga kemur fram að óheimilt sé að semja um að leigjandi íbúðarhúsnæðis taki á sig ríkari skyldur og öðlist minni réttindi en löggin mæla fyrir um nema ákvæði laganna hafi að geyma sérstök frávík þess efnis. Að mati Reykjavíkurborgar væri æskilegt að 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994 kvæði skýrar á um það að félagslegt leiguhúsnæði, sem ekki er rekið í hagnaðarskyni, falli einnig undir ákvæðið og í sérstökum tilfellum sé heimilt, vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar, að víkja frá einstökum ákvæðum laganna með samningi. Reykjavíkurborg hefur áður vakið athygli á mikilvægi þess að ákvæðið kveði skýrar á um þetta, m.a. í umsögnum til nefndasviðs Alþingis þegar frumvörp til laga um breytingu á húsaleigulögum nr. 36/1994 hafa verið til meðferðar.

Húsnæði á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er margs konar og ólíkir aðilar njóta þjónustu sveitarfélagsins varðandi húsnæði. Einnig er húsnæðið oft tengt annarri þjónustu sem einstaklingnum er veitt. Vegna aðstæðna íbúa er oft ekki unnt að stuðla að endurhæfingu þeirra, sbr. orðalag gildandi 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga varðandi áfangheimili, en mikilvægt er að unnt sé að bregðast við í þeim tilfellum þegar aðstæður verða með þeim hætti að viðkomandi og/eða öðrum í nábýli hans stafar hætta af. Er í þessum tilfellum því oftast um að ræða „sértækt húsnæði“ og húsnæðið hefur þá verið gert aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega, t.d. fyrir fatlað fólk með þroskahömlun, geðfötlun og/eða einstaklinga með langvarandi og margþættan vímuefnavanda.

Rétt er að fram komi að markmið með búsetu í sértæku húsnæðisúrræði er að íbúinn geti búið þannig sem best henti honum. Tekið er mið af óskum, aðstæðum og þörfum umsækjanda fyrir þjónustu. Félagsbústaðir hf. gera húsaleigusamning við viðkomandi leigjanda en vegna eðlis sértækra húsnæðisúrræða gerir Reykjavíkurborg jafnframt þjónustusamning við leigjanda slíks húsnæðis. Þjónustusamningurinn telst hluti af húsaleigusamningnum og telst uppsögn og brot á þjónustusamningi jafngilda uppsögn á húsaleigusamningi. Í þjónustusamningi er kveðið á um húsreglur sem gilda í viðkomandi húsnæði enda deila íbúar slíkra úrræða oftast ákveðnu sameiginlegu rými og því mikilvægt að sýna öðrum íbúum tillitssemi og virða rétt annarra í húsinu.

Úthlutun í sértækt húsnæði byggir á þjónustupörf umsækjandans og er markmið þjónustusamningsins að leitast við að þjónusta til viðkomandi sé einstaklingsbundin, heildstæð og sveigjanleg í þeim tilgangi að viðkomandi einstaklingur geti búið á eigin heimili og verið virkur þátttakandi í samfélaginu á eigin forsendum. Þjónustan er veitt með það að markmiði að efla vald einstaklingsins yfir aðstæðum sínum og lífi, styrkja sjálfsmynd hans, sjálfstraust, félagslega stöðu, sjálfsvirðingu og lífsgæði. Stuðningurinn miðar að því að veita einstaklingnum öryggi á heimili sínu varðandi afhafnir daglegs lífs. Að auki er höfð umsjón með lyfjagjöf og tengslum við heilbrigðiskerfið og aðra aðila sem viðkomandi þarf að sækja til, auk fleiri þátta. Umrædd þjónusta er síðan nánar útfærð í einstaklingsáætlun og/eða samkomulagi um félagslega ráðgjöf sem starfsmenn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sjá jafnframt um að gera í upphafi búsetu.

Við ítrekuð og alvarleg brot á þjónustusamningi er starfsmönnum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar heimilt að áminna viðkomandi einstakling. Ef ítrekuð og alvarleg brot á húsreglum halda áfram, er heimilt að segja samningnum upp og er þá íbúa skylt að rýma húsnæðið. Dæmi um alvarlegt brot á húsreglum er þegar íbúi, sem býr í úrræði þar sem bannað er að neyta áfengis eða vímuefna, byrjar að neyta slíkra efna. Með því að setja framangreindar sérreglur er komið í veg fyrir að neysla íbúans geti jafnframt haft áhrif á aðra íbúa húsnæðisins.

Þar sem sértæku húsnæði er úthlutað á grundvelli þjónustuparfar og um er að ræða hóp leigjenda sem þarf ákveðna þjónustu og aðstoð frá starfsmönnum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Um er að ræða sérstakar aðstæður og er sveitarfélögum falið með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 að tryggja framboð af leiguhúsnæði 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.

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. mgr. 2. gr. húsaleigulaga kveði skýrar á um það að heimilt sé í slíkum tilvikum og vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar að víkja frá einstökum ákvæðum húsaleigulaganna með samningi. Í þessu samhengi er vísað til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 10572/2020.

Í 3. mgr. 2. gr. laganna kemur fram að með áfangaheimili sé átt við dvalarheimili sem starfrækt er með það að markmiði að stuðla að endurhæfingu einstaklinga sem í flestum tilfellum hafa verið á meðferðar- eða endurhæfingarstofnun eða í fangelsi. Í framangreindu áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 10572/2020 segir m.a.:

Af orðalagi ákvæðisins, og þeim lögskýringargögnum sem áður hafa verið rakin, verður ráðið að þarna undir falli t.d. dvalarheimili fyrir einstaklinga með geðfötlun og dvalarheimili fyrir einstaklinga sem lokið hafi áfengis- og/eða vímuefna meðferð eða vistun í fangelsi. Tekið er fram að á slíkum dvalarheimilum geti verið nauðsynlegt að binda dvöl einstaklinga tilteknum skilyrðum, svo sem að neyta ekki áfengis eða vímuefna á meðan á dvöl stendur. Hinn sérstaki tilgangur og starfsemi áfangaheimila þyki réttlæta að heimilt sé að víkja frá ákvæðum húsaleigulaga með samningi eftir því sem nauðsynlegt þyki til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með starfseminni.

Að mati Reykjavíkurborgar er mikilvægt að lagaákvæðið kveði með skýrari hætti á um framangreint og leggur Reykjavíkurborg til að eftirfarandi texta verði bætt inn í 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga. Breyting er feitletruð.

*Þegar um leigu íbúðarhúsnæðis á áfangaheimili eða leigu íbúðarhúsnæðis til námsmanna á vegum lögaðila sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni og hefur þjónustu við námsmenn að meginmarkmiði er að ræða er þrátt fyrir 1. mgr. heimilt, vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar, að víkja frá einstökum ákvæðum laga þessara með samningi. **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.** Í samningi ber að geta þeirra frávika sem um ræðir. Með áfangaheimili er átt við dvalarheimili sem starfrækt er með það að markmiði að stuðla að endurhæfingu einstaklinga sem í flestum tilfellum hafa verið á meðferðar- eða endurhæfingarstofnun eða í fangelsi.*

3. Skráning leigusamninga.

Félagsbústaðir hf. annast umsýslu á félagslegu leiguhúsnæði Reykjavíkurborgar og teljast því leigusali í skilningi laganna. Mikilvægt er að leiguhúsnæði sem skráð er í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sé sundurgreint eftir því um hvers konar húsnæði er að ræða þ.e. hvort um er að ræða félagslegt leiguhúsnæði eða húsnæði á almennum markaði. Verður að telja slíkt mikilvægt, t.d. í tengslum við tölfraeðiupplýsingar sem fengnar verða úr grunninum, s.s. varðandi þróun leiguverðs.

4. Tímabundnir og ótímabundnir leigusamningar.

Hvað varðar tímalengd leigusamninga þá telur Reykjavíkurborg rétt að upplýsa að þann 1. júní 2019 tóku gildi nýjar reglur Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði og grundvallast þær reglur m.a. á XII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Velferðasvið	Þjónustuver	
Borgartún 12-14	Borgartún 12-14	411 1111
105 Reykjavík	105 Reykjavík	

Með framangreindum reglum var aukin áhersla lögð á að gerðir yrðu tímabundnir leigusamningar í upphafi leigu en í gildistíð eldri reglna voru allir leigusamningar vegna félagslegs leiguhúsnæðis ótímabundnir. Markmiðið með því að gera tímabundna leigusamninga var að fylgjast markvissara með því hvort leigjendur félagslegs leiguhúsnæðis uppfylltu skilyrði reglna um félagslegt leiguhúsnæði. Mikil eftirspurn er eftir félagslegu leiguhúsnæði og mikilvægt er að þeir einstaklingar sem sannanlega eru í þörf fyrir félagslegt leiguhúsnæði njóti forgangs í húsnæðið fram fyrir einstaklinga sem ekki lengur uppfylla skilyrði um slíkt húsnæði.

Í 2. mgr. 22. gr. reglna Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði kemur fram að fyrsti leigusamningur við leigutaka skuli vera tímabundinn til þriggja ára. Í framhaldi af fyrsta samningi við leigutaka skuli að jafnaði gerður ótímabundinn leigusamningur nema fyrir því séu málefnalegar ástæður að áfram skuli gera tímabundinn leigusamning. Þá eru að jafnaði gerðir ótímabundnir leigusamningar vegna þjónustuíbúða aldraðra og vegna húsnæðis fyrir fatlað fólk.

Þá kemur fram í 3. mgr. 22. gr. reglnanna að leigusamningar er varða áfangahúsnæði skuli vera tímabundnir til sex mánaða en heimilt sé að endurnýja leigusamninga vegna áfangahúsnæðis, í kjölfar ákvörðunar á úthlutunarfundi, allt að fimm sinnum. Fullnægi leigutaki þeim kröfum sem gerðar eru í samningi um eftirfylgd, að mati úthlutunarfundar og ekki er lengur talin þörf á sérstökum stuðningi ráðgjafa, er heimilt að gera leigusamning skv. 2. mgr. 22. gr. reglnanna.

Þær breytingar sem frumvarpið leggur til virðast fela í sér aukna áherslu á að gerðir séu langtíma leigusamningar. Tiltekin skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að einstaklingar fái úthlutað félagslegu leiguhúsnæði og því mikilvægt að gerðir séu tímabundnir samningar til að kanna hvort skilyrði sé uppfyllt varanlega áður en viðkomandi fær ótímabundinn leigusamning. Einnig er mikilvægt að gera samning til styttri tíma þegar aðstæður leigjenda eru með þeim hætti að nauðsynlegt er að veita honum aukinn stuðning í búsetunni og/eða meta færni hans til að búa í nábýli við aðra, t.d. vegna fyrri sögu um vímuefnaneyslu eða húsnæðisbrot. Því er mikilvægt að staða styttri húsaleigusamninga verði ekki gerð óæskilegri og þrengt verði að rétti leigusala og leigjenda varðandi slíka samninga. Styttri leigusamningar geta því verið leigjanda til hagsbóta í vissum aðstæðum.

Reykjavíkurborg telur mikilvægt að auka húsnæðisöryggi leigjenda á almennum markaði. Á sama tíma þarf einnig að hafa í huga hvort umræddar breytingar, sem m.a. leggja áherslu á langtíma leigusamninga, muni í raun leiða til aukins framboðs á leiguhúsnæði eða hvort slíkir samningar muni fela í sér enn meiri skort á almennu leiguhúsnæði sem muni þá mögulega leiða til aukinnar eftirspurnar eftir félagslegu leiguhúsnæði.

Reykjavíkurborg vill vekja athygli á því að stefnt er að því að settar verði sérstakar reglur um tímabundið húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar, þ.e. áfangaheimili, sértækt húsnæði og neyðarskýli. Um er að ræða tímabundið húsnæði til skemmri tíma og gert er ráð fyrir að leigusamningar þar verði ýmist til þriggja eða sex mánaða samninga en ekki verða gerðir leigusamningar varðandi neyðarskýli.

5. Hækkun leigufjárhæðar.

Í frumvarpsdrögunum má finna ákvæði er varða fjárhæð húsaleigu og hækkun hennar. Frumvarpsdrögin fela í sér að takmarkað er að miklu leyti hvernig og hvort hækka megi húsaleigu á gildistíma leigusamnings.

Í 22. gr. reglna Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði kemur fram að upphæð húsaleigu fylgir vísitölu neysluverðs og að ákvörðun um breytingu umfram þá hækkun skuli samþykkt á fundi velferðarráðs og á fundi borgarráðs. Hafa leigufjárhæðir varðandi félagslegt leiguhúsnæði Reykjavíkurborgar því tekið vísitölubreytingum mánaðarlega. Félagsbústaðir hf., sem annast umsýslu um félagslegt leiguhúsnæði Reykjavíkurborgar, er óhagnaðardrifið félag sem þarf þó að tryggja sjálfbærni í rekstri. Reynslan hefur sýnt það að upp geta komið þær aðstæður að nauðsynlegt er að hækka húsaleigu í félagslegu leiguhúsnæði umfram vísitölu neysluverðs. Alltaf er þó miðað að því að halda leiguverði félagslegs leiguhúsnæðis Reykjavíkurborgar í lágmarki og verður því að líta til þess að markmið með útleigu félagslegs leiguhúsnæðis er annað en á almennum markaði.

Með frumvarpsdrögum eru ákveðnar skorður settar við hækkun húsaleigu sem geta haft veruleg áhrif á rekstur Félagsbústaða hf. Óljóst er hvernig horft er til samhengis á milli túlkunar á ákvæðum 37. gr., 37. gr. c og 53. gr. þegar tímabundinn húsaleigusamningur verður ótímabundinn og hvernig hækkun á húsaleigu getur farið fram.

Þá telur Reykjavíkurborg að mikilvægt sé að gerður verði greinarmunur á leigusamningum á almennum markaði og leigusamningum við lögaðila sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni hvað varðar breytingar á leigufjárhæð á samningstíma húsaleigusamnings. Æskilegt er að bætt sé inn í lögin undanþágu varðandi hækkun leigufjárhæða í félagslegu leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaga. Ljóst er að forsendur rekstrar á félagslegu leiguhúsnæði eru allt aðrar en eru á almennum leigumarkaði og þá er einnig mikilvægt að horft sé til þess hvort leigufjárhæð sé undir markaðsleigu eður ei,

Reykjavíkurborg telur mikilvægt að auka húsnæðisöryggi leigjenda á almennum markaði en hins vegar eru mörg ákvæði frumvarpsins íþyngjandi fyrir leigusala. Nauðsynlegt er að meta hvort umræddar breytingar á húsaleigulögum muni auka húsnæðisöryggi leigjenda á almennum markaði eða hvort þær muni leiða til fækkunar á almennu leiguhúsnæði. Ef fækkun á almennu leiguhúsnæði verður raunin þá er fyrirséð að eftirspurn eftir félagslegu leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaganna muni aukast. Reykjavíkurborg telur mikilvægt að frumvarpsdrögin séu rýnd sérstaklega með tilliti til þessa auk þess sem litið verði til þess að hagsmunir leigusala geta verið mjög ólíkir eftir eðli og tilgangi starfsemi þeirra.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar auk þess sem fulltrúar Reykjavíkurborgar munu koma fyrir þingnefnd, ef óskað er, til að gera frekar grein fyrir því sem fram kemur í umsögninni.

Virðingarfyllst,
f.h. Reykjavíkurborgar,



Helga Jóna Benediktsdóttir,
lögfræðingur,
velferðarsviði Reykjavíkurborgar