



Borgarstjórinn í Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. P/22/1814  
komudagur 15.4.198

Reykjavík, 8. apríl 1998

GE/jb

Félagsmálanefnd Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík

Á fundi borgarráðs í gær var lögð fram umsögn borgarritara frá 6. þ.m. um frumvarp til laga um húsnæðismál og um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög.

Umsögnin fylgir í ljósriti.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

Afrit.  
Borgarritari



Til borgarráðs

## UMSÖGN

um frumvarp til laga um húsnæðismál (nr. 507) og um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög (nr. 508).

Á fundi borgarráðs hinn 17. mars var ofangreindum frumvörpum vísað til umsagnar undirritaðrar. Vakin er athygli á að frumvörpin voru einnig send til umsagnar Húsnæðisnefndar Reykjavíkur. Hjálögð fylgir til fróðleiks umsögn nefndarinnar dags. 24. mars 1998 og umsögn lögmanns nefndarinnar dags. 23. mars 1998.

### 1. Frumvarp til laga um húsnæðismál

Stefna borgaryfirvalda undanfarin ár hefur verið sú að leita leiða til að kaupa íbúðir til félagslegra nota í eldri hverfum borgarinnar bæði í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samþjöppun tiltekins íbúðarforms í afmörkuðum hverfum og eins til að mannvirki eins og skólar og leikskólar í eldri hverfum nýtist sem best. Illa hefur gengið að framfylgja þessari stefnu innan gildandi lánakerfis, þar sem eldra húsnæði sem uppfyllir viðmið Húsnæðisstofnunar hefur ekki legið á lausu. Grunnhugmyndin í frumvarpi til laga um húsnæðismál, þ.e. að veita félagsleg lán til íbúðakaupa einstaklinga í stað lána til sveitarfélaga til kaupa á félagslegu húsnæði, ætti að vera til þess fallin að auðvelda framkvæmd stefnu borgaryfirvalda í þessu efni. Frá sjónarhóli sveitarfélagsins er bæði skipulagslega, félagslega og fjárhagslega mikilvægt að félagslegt húsnæði takmarkist ekki við einstök hverfi borgarinnar heldur falli sem víðast inn í aðra íbúðabyggð.

Í eftirfarandi umsögn verður fyrst litið til formhliðar frumvarpsins en síðan efnisákvæða þess.

#### 1.1 Lagaskilaákvæði og ákvæði til bráðabirgða

Gildistökuákvæði í 53 gr. frv. er afar flókið. Þótt gildandi lög um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993 falli úr gildi samkvæmt því, eru talin upp ýmis ákvæði þeirra sem halda gildi sínu sbr. *"....Þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem vísað er til í ákvæði I til bráðabirgða skulu þó halda gildi sínu. Jafnframt skulu halda gildi sínu þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem vísað er til í ákvæði II til bráðabirgða og snerta innlausn félagslegra íbúða og útreikning innlausnarverðs. Enn fremur halda gildi sínu þau ákvæði sem vísað er til í ákvæði IV til bráðabirgða og varða réttarstöðu eigenda félagslegra íbúða, svo og þær greinar sem vísað er til í ákvæði V til bráðabirgða og snerta réttarstöðu þeirra sem gert hafa samning um leigu á félagslegum leiguíbúðum og kaupleiguíbúðum".... "Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu ákvæði 13. gr. um skipan húsnæðisnefnda öðlast gildi þegar í stað ....."* Gert er ráð fyrir að félagsmálaráðherra gefi sérstaklega út þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem halda gildi sínu þegar ný lög taka gildi.

Vafalítið er hægara um að tala en í að rata þegar kemur að tæknilegri útfærslu á skilum milli gildandi löggjafar og þeirrar sem við tekur eftir samþykkt frumvarpsins. Þessi framsetning virðist hins vegar óþarflega flókin og það hlýtur að vera keppikefli að setja ákvæði frumvarpsins fram með eins einföldum og aðgengilegum hætti og kostur er. Ákvæði til bráðabirgða eru sum með sama marki brennd og gildistökuákvæðið, og er ákvæði nr. 1 hvað gleggsta dæmið um það: *“Drátt fyrir ákvæði laga þessara skulu eftirtalin ákvæði laga nr. 97/1993, með síðari breytingum, ásamt fyrirsögnum einstakra greina, halda gildi sínu, að því er snertir lán sem veitt hafa verið úr Byggingarsjóði ríkisins og Byggingarsjóði verkamanna og eftir því sem við getur átt..... þó með þeim takmörkunum sem fram koma í lögum þessum.”*

Þá er ástæða til þess að benda á að í 51. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Í frumvarpinu er jafnframt gert ráð fyrir því að félagsmálaráðherra hafi heimildir til þess að setja einstakar reglugerðir, reglur eða fyrirmæli og eru þau talin upp í 28 liðum. Taka regluheimildirnar m.a. til verkefna Íbúðalánasjóðs, matsverðs fasteigna, hámarksfjárhæða einstakra lánaflokka, ákvörðunar vaxtaálags, réttar til leiguhúsnæðis og skilyrða þess að sveitarstjórn megi stofna félag til reksturs leiguíbúða. Spyrja má hvort ekki sé ástæða til þess að festa fleiri þessara þátta í lögum og hætt er við að svona mikill fjöldi reglugerða torveldi yfirsýn í húsnæðismálum.

## 1.2 Efnisatriði

Frá sjónarhóli sveitarfélaga felst margt jákvætt í frumvarpinu, t.d. verður sveitarfélögum heimilt að selja innleystar íbúðir úr kerfinu á frjálsum markaði og til þeirra sem rétt eiga á viðbótarlánnum, kaup- og innlausnarskylda sveitarfélaganna fellur niður, heimilt verður að breyta innleystum íbúðum í leiguíbúðir o.s.frv. sbr. ályktun 54. fulltrúaráðsfundar Sambands ísl. sveitarfélaga. Ég tel ástæðu til þess að draga hér fremur fram þau atriði sem vekja spurningar.

Samkvæmt 31. gr. frv. getur heildarlánveiting úr Íbúðalánasjóði (almennt lán og viðbótarlán) aldrei orðið hærra en 90% af verði íbúðar. Húsnæðisnefnd Reykjavíkur upplýsir að á árinu 1997 hafi hún úthlutað 111 íbúðum með 100% láni, gengið frá samningum um 50 félagslegar kaupleiguíbúðir og 20 aðilar sem misst höfðu íbúð í nauðungarsölu fengu þeim endurúthlutað. Ætlar nefndin að þessir aðilar hefðu ekki átt aðgang að íbúðum við það lánaþyrirkomulag sem frv. kveður á um. Þessar upplýsingar og aðrar sem fram hafa komið staðfesta vaxandi þörf fyrir leiguhúsnæði. Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eru brýnar skyldur lagðar á sveitarfélögin varðandi framboð leiguhúsnæðis til þeirra sem standa höllum fæti. Því er einkar mikilvægt að við afgreiðslu frumvarpsins sé jafnframt tekin afstaða til þess að fjölga beri leiguíbúðum á markaði.

Breyting innleysta eignaríbúða í leiguíbúðir sveitarfélaga getur gefið eitthvert svigrúm, en þörf fyrir sérstakar aðgerðir í þessu efni er augljós. Það er meðal verkefna Íbúðalánasjóðs að annast lánveitingar til sveitarfélaga og félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði (9.gr. 2.tl., 15.gr. 3.tl., 35.gr. 1.mgr.). Lán til leiguíbúða mega nema allt að 90% af byggingarkostnaði og lánstími vera allt að 50 árum. Samkvæmt 38.gr. 4.mgr. skulu vextir af lánum til leiguíbúða vera breytilegir

og ákveðin af stjórn Íbúðalánasjóðs við fjárhagsáætlun hvers árs að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands. Í gildandi lögum eru vextir breytilegir (nú 1%) en það er ríkisstjórnin sem tekur ákvörðun um vexti af lánaflokkum Byggingarsjóðs verkamanna að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands. Spyrja má hvort líkur á að vextir í þessum flokki útlána hækki þegar ákvörðunarvaldið er fært frá ríkisstjórn til stjórnar fjármögnunarsjóðs sem fyrst og fremst er ætlað að reka sjóðinn út frá rekstrarforsendum.

Í ákvæði til bráðabirgða nr. VIII er Íbúðalánasjóði heimilað að veita lán til leiguíbúða með niðurgreiddum vöxtum. Fjöldi og upphæð lána skal taka mið af framlagi ríkissjóðs á fjárlögum og áætluðum kostnaði vegna niðurgreiðslu vaxta. Í umsögn fjármálaráðuneytis um frumvarpið er við það miðað að á grundvelli þessa bráðabirgðaákvæðis verði veitt lán til allt að 50 leiguíbúða til 50 ára árin 1999 til 2000. Engin ákvæði er að finna um framhald eftir árið 2000. Ástæða er til þess að leggja á það mjög mikla áherslu, að forsenda þess að hið nýja húsnæðiskerfi geti gengið upp er að myndarlega verði tekið á varðandi framboð leiguíbúða. Leggja verðu allt kapp á að ríkisvaldið taki tillit til þarfa sveitarfélaganna fyrir hagstæða fjármögnun til þess að takast á við þetta samfélagslega verkefni. Er í því efni rétt að taka undir ályktun fulltráráðsfundar Sambands ísl. sveitarfélaga þar sem lögð er þung áhersla á að VIII. kafli í ákvæðum til bráðabirgða falli brott en í staðinn komi svofelld viðbót við 1.mgr. 35. gr. frumvarpsins: *“Íbúðalánasjóður hefur heimild til að veita lán til leiguíbúða sveitarfélaga, til allt að 50 ára með niðurgreiddum vöxtum. Fjöldi og upphæð lána skal taka mið af framlagi ríkissjóðs á fjárlögum og áætluðum kostnaði vegna niðurgreiðslu vaxta.”*

Því ber að fagna að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður geti veitt félögum og félagasamtökum, er hafa að markmiði að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæði, lán til byggingar eða kaupa leiguíbúða. Með því er staðfest að eðlilegt sé að rekstur og umsýsla fasteigna sé á hendi fyrirtækja sem sérhæfa sig í þeirri þjónustu. Er vonandi að breytt húsaleigubótakerfi, sem einnig tekur til leiguíbúða sveitarfélaga, muni efla leigumarkaðinn. Þó ber enn einu sinni að leggja áherslu á hversu óeðlilegt er að húsaleigubætur séu skattlagðar og taka undir með fulltrúaráði Sambands ísl. sveitarfélaga, sem ályktaði um nauðsyn þess að afnema skattlagningu á húsaleigubætur til að jafnræðis sé gætt milli þeirra sem eiga rétt á opinberum húsnæðisstuðningi.

Samkvæmt frumvarpinu verða sérstök viðbótarlán allt að 25% af matsverði íbúðar veitt þeim sem búa við erfiðar aðstæður. Til þess að mæta kostnaði vegna tapaðra viðbótarlána og kostnaði við innheimtu hugsanlegs taps á viðbótarlánnum gerir frumvarpið ráð fyrir því að sveitarfélög greiði tiltekið hlutfall af viðbótarlánnum í sérstakan varasjóð sem nánar verður vikið að síðar. Greiðsla viðbótarláns er skilyrt því að húsnæðisnefnd greiði framlag sitt í varasjóð. Í 32.gr. frv. er fjallað um lánskjör viðbótarlána. Ég teldi eðlilegt að þar bættist við ný málsgrein sem kvæði á um að viðbótarlán hvíldi á veðrétti samhliða húsbrefaláni á viðkomandi fasteign. Að öðrum kosti er sú hættu fyrir hendi að Íbúðarlánasjóður geti leyst til sín íbúð á nauðungaruppboði með því að bjóða aðeins sem nemur fjárhæð húsbrefalánsins. Í slíkum tilvikum félli allt tjón á varasjóðinn miðað við óbreytt frumvarp.

Í 33.gr. frv. er eiganda íbúðar sem á hvílir viðbótarlán heimilað að selja íbúð sína, enda greiði hann annaðhvort upp viðbótarlánið eða afli samþykkis Íbúðalánasjóðs til

yfirtöku kaupanda á láninu. Í samráði við húsnæðisnefnd er gengið úr skugga um að nýr kaupandi fullnægi almennum skilyrðum fyrir viðbótarláni. Í tilvikum sem þessum verður að skilja frumvarpið svo að sveitarfélag verði ekki krafði um framlag til varasjóðs nema einu sinni vegna sömu íbúðarinnar.

Í 45. – 47. gr. frv. er fjallað um varasjóð Íbúðalánasjóðs en hlutverk hans er að bæta “*einstök tjón sem Íbúðalánasjóður verður fyrir vegna útlánatapa á viðbótarlánnum og vegna kostnaðar við uppboðsmeðferð eigna sem á hvíla viðbótarlán.*” Varasjóðurinn er í eigu og á ábyrgð sveitarfélaga og til þess að standa undir tjóni Íbúðalánasjóðs greiða sveitarfélög tiltekinn hundraðshluta viðbótarlána sem framlag í varasjóð. Framlag skal nema 5% af viðbótarláni sem veitt er út á hverja íbúð í sveitarfélaginu, og skal hundraðshluti framlaga endurskoðaður á a.m.k. eins árs fresti. Félagsmálaráðherra er með reglugerð heimilt að hækka eða lækka hlutfallið, að fenginni slíkri endurskoðun og umsögn Seðlabanka Íslands.

Ýmsar spurningar vakna þegar ofangreind ákvæði eru lesin. Tekjur sjóðsins munu að mestu koma frá sveitarfélögum þar sem velta íbúða með viðbótarlánnum er mest. Varasjóðnum virðist ætlað að vera nokkurs konar tryggingasjóður. Spyrja má hvort hætta á tjóni vegna útlánatapa sé ekki meiri þar sem sölutregðu kann að gæta eða markaðsverð kann að reynast undir kostnaðarverði. Í frumvarpinu er beinlínis gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra geti með reglugerð heimilað að hækka eða lækka hlutfallsframlag sveitarfélaga í varasjóð, þótt það sé í upphafi ákveðið 5%. Í þessu felst öryggisleysi fyrir sveitarfélögin sem vart getur talist viðunandi.

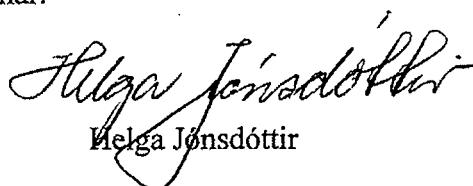
Í ákvæði til bráðabirgða nr. III lokamálsgrein segir: “*Á meðan innlausnarskylda hvílir á sveitarfélögum samkvæmt lögum nr. 97/1993 er þeim heimilt eftir tillögu húsnæðisnefnda sveitarfélaga að ákveða að tiltekinn hluti árlegra viðbótarlána skuli fara til að mæta endursölu innleystra íbúða, enda taki söluverð slíkra íbúða mið af markaðsverði íbúða á viðkomandi svæði.*” Nauðsynlegt er að hafa mjög skýrar reglur varðandi þetta, því að ella er hætt við að sveitarfélag kunni að sitja uppi með íbúðir sem innlausnarskylda hvílir á.

## 2. Frumvarp til laga um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög

Ekki er ástæða til athugasemda.

## 3. Niðurlag

Í húsnæðisfrumvarpinu er opnað á meiri sveigjanleika í félagslega húsnæðiskerfinu, og stefnan um félagsleg íbúðarlán fellur vel að markaðri stefnu borgaryfirvalda. Félagsleg jöfnun gegnum vaxtabótakerfið felur í sér æskilega einföldun. Mikilvægt er þó að þar ríki jafnframt festa þannig að traust sé borið til kerfisins. Nauðsynlegt er að unnt sé að gera sér glögga grein fyrir fjárhagslegum áhrifum samþykktar frumvarpsins á sveitafélögin en á það finnst mér nokkuð skorta. Löggjöf sem varðar svo marga sem húsnæðisfrumvarpið þarf að vera skýr og aðgengileg. Leita verður allra leiða til þess að einfalda framsetingu hennar.

  
Helga Jónsdóttir



# HÚSNÆÐISSKRIFSTOFA REYKJAVÍKUR

SUÐURLANDSBRAUT 30 - 108 REYKJAVÍK

SÍMI 510 4400 - FAX 588 9640

Nefndasvið Alþingis  
Félagsmálanefnd Alþingis  
Þórshamri við Templarasund,  
Reykjavík.

MERKI YÐAR

MERKI OKKAR

REYKJAVÍK  
24.3.'98

## Umsögn um frumvarp.

Húsnæðisnefnd Reykjavíkur hefur yfirfarið frumvörp til laga nr. 507 um húsnæðismál og mál nr. 508 um byggingar og húsnæðisamvinnufélög.

Húsnæðisnefnd Reykjavíkur bendir á, að nauðsynlegt er að framkvæmd laga um húsnæðismál samkvæmt núgildandi lögum og væntanlegum lögum renni saman á sem aðgengilegastan hátt og án árekstra eða óþæginda fyrir skjólstæðinga félagslegra íbúðakerfa, en nokkuð vantar upp á að svo geti orðið skv. fyrirbyggjandi frumvörpum.

Nefndin er sammála þeirri stefnumörkun sem fram kemur í framangreindum lagafrumvörpum og leiðir til aukins frjálsræðis í vali þeirra einstaklinga sem hingað til hafa keypt félagslegar íbúðir.

Nauðsynlegt er þó að sníða ýmsa vankanta af frumvarpinu til dæmis að setja skýrari reglur um kaupleigurétt og taka á því hvernig leysa skuli húsnæðismál þeirra sem eru tiltölulega tekjuháir en með þunga skuldabyrði og standast því ekki greiðslumat.

Á árinu 1997 afgreiddi Húsnæðisnefnd Reykjavíkur 111 íbúðir með viðbótarláni (svokölluð 100% lán þar sem umsækjandi fékk allt kaupverð íbúðar að láni), gengið var frá 50 samningum um félagslegar kaupleiguiðbúðir og 20 aðilar sem misst höfðu íbúðir sínar á nauðungarsölu fengu þeim endurúthlutað. Ætla má að þessir viðskiptavinir stofnunarinnar hefðu ekki átt aðgang að því lánafyrirkomulagi sem frumvarpið kveður á um. Af þessum tölum má ætla að í Reykjavík þurfi að fjölga leiguiðbúðum um a.m.k. 180 árið 1999, eingöngu vegna fjölskyldna með hliðstæða getu til öflunar húsnæðis. Af þessu er ljóst að óhjákvæmilega verður nokkur fjölgun þeirra fjölskyldna sem ekki eiga þess kost að kaupa húsnæði og verða að leysa húsnæðismál sín með leiguhúsnæði. Vakin er athygli á þessum fyrirséða vanda.

Þá vill Húsnæðisnefndin benda á að eins og frumvarpið er úr garði gert í dag er hætt á stóruknum útgjöldum sveitarfélaga í væntanlegan varasjóð og vegna fjölgunar leiguiðbúða á vegum sveitarfélaga.

Það eru því óraunhæfar tölur sem settar eru fram í fylgiskjali IV frá fjármálaráðuneyti, fjárlagaskrifstofu, um að veita einungis lán til 50 leiguiðbúða í landinu öllu með niðurgreiddum vöxtum á árunum 1999-2000.

Lausn á þessu vandamáli væri t.d. að bjóða upp á möguleika á kaupleigu eins og vikið er að í 40. grein. Fyrirkomulagið þyrfti að fela í sér eftirfarandi:

1. Sveitarfélögum sem fengið hafa lán til leiguíbúða skv. 40. gr. er heimilt að ráðstafa leiguhúsnæði með kaupleigusamningi til einstaklinga.
2. Samhliða leigusamningi er gerður samningur um greiðslu 10% útborgunar af verðmæti íbúðarinnar sem dreifa má á næstu fimm ár frá undirskrift kaupleigusamnings.
3. Þegar 10% útborgun hefur verið greidd nýtir kaupréttarhafi kauprétt sinn og fær húsbrefalán auk viðbótarláns og afsals fyrir íbúðinni í því ástandi sem hún er við afsalsgerð.
4. Lán sem sveitarfélag tók til kaupa á leiguíbúðinni gert upp við Íbúðarlánasjóð.

Varðandi einstök lagaákvæði vísast til meðfylgjandi greinargerðar Gylfa Thorlacíus hrl. lögmanns Húsnæðisnefndar, en hann hefur yfirfarið frumvarpið á vegum nefndarinnar.

Til viðbótar því sem fram kemur í athugasemdum lögmannsins vill nefndin gera eftirfarandi athugasemdir:

Húsnæðisnefnd Reykjavíkur bendir á þann fjölda reglugerða sem óhjákvæmilega þarf að setja, verði frumvarpið samþykkt. Í skýringum með 51. gr. frumvarpsins eru talin upp 28 atriði, sem setja verður um sérstakar reglur eða stjórnvaldsfyrirmæli. Ómögulegt er að sjá hver endanleg útkoma verður fyrir framvindu húsnæðismála þegar framkvæmdavaldinu er fengið svo stórt hlutverk í mótun þeirra reglna sem gilda eiga.

#### Um 14. gr. hlutverk húsnæðisnefnda:

Skýrt verði orðalag frumvarpsins er varðar frumkvæði um öflun húsnæðis þannig að húsnæðisnefndir hafi heimildir til öflunar húsnæðis með því að kaupa eða byggja íbúðir, enda verði það húsnæði á hagstæðara verði en aðrir kostir sem bjóðast.

Mat á veðhæfi íbúða sem seldar eru með viðbótarláni verði hlutverk húsnæðisnefnda, húsnæðisnefndir setji reglur um ástand húsnæðis, í samræmi við ákvæði 20. gr.

Húsnæðisnefndir haldi skrá yfir íbúðir sem boðnar eru til sölu með viðbótarláni.

Heimild húsnæðisnefnda til gjaldtöku þarf að vera skýrari og æskilegt að marka húsnæðisnefndum tekjustofn. Í því sambandi er bent á að gjaldtaka Húsnæðisstofnunar ríkisins vegna félagslegra íbúða fellur niður, (gjaldtaka samkvæmt gjaldskrá verði ekki íþyngjandi fyrir íbúðakaupanda).

**32. gr. 2. mgr. um að viðbótalán verði afborgunarlaus fyrsta árið.** Lagt er til að lántakanda sé valkvætt hvort fyrsta afborgun er á fyrsta ári eða öðru.

**40. grein, 2. mgr.** Skýra þarf heimild sveitarstjórnar til að ráðstafa leiguhúsnæði með kaupleigusamningi. Orðalagið er algjörlega ófullnægjandi.

**41. gr.** Æskilegt er að úthlutun íbúða með kaupleigu verði á hendi húsnæðisnefnda.

## Um ákvæði til bráðabirgða

V. liður. Þriðja málsgrein falli brott. Samningar sem húsnæðisnefndir hafa þegar gert haldi sér varðandi lengd leigutíma og kauprétt. Neyti leigjandi réttar síns til kaupa og uppfylli hann skilyrði um viðbótarlán geti hann keypt íbúðina með töku húsbrefa og viðbótarláns.

VI. liður, 5. gr. *Með allar íbúðir sem eru á framkvæmdastigi* o.s.frv. Íbúðir sem eru í byggingu á vegum húsnæðisnefnda og framkvæmdalán hafa nú þegar verið veitt til og tilbúna verða til afhendingar eftir gildistöku laganna verði heimilt að selja með kjörum núgildandi laga.

VI. liður, 6. mgr. *Eftir samþykkt laga þessara og a.m.k. þremur mánuðum fyrir gildistöku þeirra* o.s.frv. Taka þarf tillit til þess að húsnæðisnefndir hafa þegar samþykkt úthlutunir þ.e. loforð um afhendingu íbúða á árinu 1999.

Hafi einstaklingur staðfest úthlutun til sín með greiðslu staðfestingargjalds, samanber 2. mgr. 68. greinar og 87. greinar núgildandi laga um Húsnæðisstofnun ríkisins, kann hann að eiga bótarétt á hendur úthlutunaraðila, húsnæðisnefnd eða sveitarfélagi. Sem dæmi má nefna að Húsnæðisnefnd Reykjavíkur hefur móttengið staðfestingargreiðslur vegna úthlutana/loforða um húsnæði til umsækjanda á árinu 1999 án fyrirvara um þau breyttu kjör sem leiða af samþykkt frumvarpsins.

Lagt er til að þeir sem í þessari stöðu eru, fái keypt húsnæði á kjörum samkvæmt núgildandi lögum, en fjöldi þeirra, sem þannig er ástatt um, er 54 umsækjendur hjá Húsnæðisnefnd Reykjavíkur.

VIII. liður. Lagt er til að ákvæðið falli burt. Vísað er jafnframt til samþykktar fulltrúaráðs Sambands ísl. sveitarfélaga frá 21. mars s.l. varðandi lán til leiguíbúða, en þar segir, "Íbúðalánasjóður hefur heimild til að veita lán til leiguíbúða sveitarfélaga sbr. VIII kafla laga þessara með niðurgreiddum vöxtum. Fjöldi og upphæð lána skal taka mið af framlagi ríkissjóðs á fjárlögum og áætluðum kostnaði vegna niðurgreiðslu vaxta".

VII. liður, varasjóður. Tryggt verði að varasjóðurinn verði deildaskiptur í aðgreindum, sjálfstæðum deildum. Varasjóðurinn samanstandi af:

1. Tryggingasjóði
2. 5% sjóðurinn með hagnaði af innleystum íbúðum standi eingöngu undir útlanatöpum.
3. Framlög ríkissjóðs standi undir fjármögnun og afskriftum eldri lána.

### **Stimpilgjöldin, dæmi um kostnað.**

#### ***Núverandi félagslegt eignaríbúðakerfi.***

Eign kr. 6.800.000

Þinglýsing skuldabréfs Byggingarsj. verkamanna kr. 1.200

Þinglýsing afsals kr. 1.200

Samtals kr. 2.400



*Nýtt kerfi með viðbótarláni.*

Eign kr. 6.800.000

10% útborgun kaupanda kr. 680.000

65% húsbrefalán kr. 3.978.000 stimpilgjald 1,5% kr. 59.700

Þinglýsing kr. 1.200

25% viðbótarlán kr. 2.142.000 stimpilgjald 1,5% kr. 32.100

Þinglýsing kr. 1.200

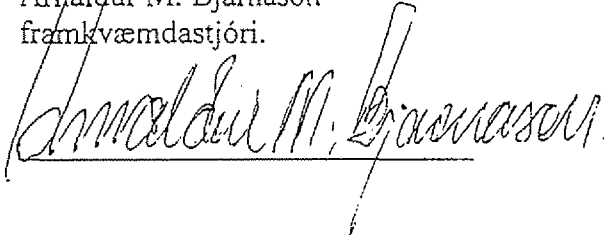
Þinglýsing afsals kr. 1.200

Samtals kr. 95.400

Um leið og þessum athugasemdum er komið á framfæri þrekar Húsnæðisnefnd Reykjavíkur fyrri skoðun um að taka eigi upp það fyrirkomulag í húsnæðismálum sem frumvarpið gerir ráð fyrir að teknu tilliti til framangreindra athugasemda og tillagna. Höfuðáhersla er lögð á að nauðsynlegt er að gera breytingar á frumvarpinu og að taka verði þann tíma sem nauðsynlegur er til að gera frumvarpið þannig úr garði að það þjóni tilgangi sínum.

Frumvarp til laga um byggingar- og samvinnufélög var lagt fram og kynnt á fundi Húsnæðisnefndar Reykjavíkur. Nefndin gerir ekki athugasemdir við frumvarpið.

F.h. Húsnæðisnefndar Reykjavíkur,  
Arnaldur M. Bjarnason  
frankvæmdastjóri.



Gylfi Thorlacius hrl.  
Svala Thorlacius hrl.  
S. Sif Thorlacius hdl.  
Kristján B. Thorlacius lögfr.



Reykjavík 23. mars 1998

Húsnæðisnefnd Reykjavíkur  
Suðurlandsbraut 30  
108 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um húsnæðismál (mál 507) sem lagt hefur verið fyrir 122. löggjafarþing Alþingis.

Á fundi Húsnæðisnefndar Reykjavíkur þann 10. mars s.l. var undirrituðum falið að gefa umsögn um frumvarp til laga um húsnæðismál sem lagt hefur verið fyrir 122. löggjafarþing Alþingis.

Það er megingalli á frumvarpinu að ekki skuli vera samin heildarlöggjöf um húsnæðismál, heldur farin sú leið að vísa til ákvæða laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993 um veigamikil atriði svo sem innlausn eldri íbúða.

Eins og kunnugt er hafa mörg ágreiningsefni risið varðandi hinar flóknu útreikningsreglur sem gilda við innlausn íbúða sem byggðar hafa verið af hinum ýmsu aðilum gegnum árin t.d. Framkvæmdarnefnd byggingaráætlunar o.fl.

Hér hefði verið kjörið tækifæri til að setja einfaldar, auðskiljanlegar og aðgengilegar reglur varðandi þessi atriði og komast hjá kostnaðarsömum málaferlum sem óhjákvæmilegt er að framhald verði á.

Þá bendi ég á að mjög óeðlilegt er hve mikill hluti reglna á að fara eftir reglugerðarákvæðum sbr. 51. gr. frumvarpsins en skv. athugasemdum með þeirri grein þarf að setja reglugerð um að minnsta kosti 28 atriði.

Að öðru leyti vil ég benda á eftirfarandi:

#### *Hlutverk húsnæðisnefnda*

Ég tel nauðsynlegt að verkefni húsnæðisnefnda sem talin eru í 14. grein verði skýrari þannig að algjörlega sé ljóst og óumdeilanlegt hvert hlutverk húsnæðisnefnda á að vera. Ég vek athygli á að í 1. málsgrein 14. greinar er talað um að húsnæðisnefndir eigi frumkvæði að því að afla húsnæðis í því skyni að aðstoða einstaklinga við húsnæðisöflun.

Ekki er ljóst hvað átt er við með þessu ákvæði. Taka þarf af öll tvímæli hvort í þessu felist heimild húsnæðisnefnda til að byggja eða kaupa fasteignir til endursölu.

Í lokamálsgrein 14. greinar er heimild til gjaldtöku fyrir þjónustu sem húsnæðisnefndir veita. Að mínu mati væri eðlilegra að marka húsnæðisnefndum einhvern sérstakan tekjustofn til að standa undir rekstri, en óraunhæft er að reikna með að húsnæðisnefndir geti staðið undir rekstrarkostnaði með gjaldtöku fyrir þjónustu.

### *Kaup og sala íbúða*

Varðandi 31. grein 1. málsgrein "Heildarlánveiting.....af verði íbúðar." Þarna tel ég rétt til að koma í veg fyrir ágreining að orðalag verði "Heildarlánveiting.... aldrei orðið hærra en 90% af matsverði/kaupverði hvort sem er lægra."

Við 32. grein frumvarpsins þyrfti að mínu áliti að bæta nýrri málsgrein sem kvæði á um að viðbótlán hvíldi á veðrétti samhliða húsbrefaláni á viðkomandi fasteign. Sé slíkt ákvæði ekki til staðar gæti komið upp sú staða að Íbúðarlánasjóður keypti íbúð á nauðungaruppboði, biði aðeins sem nemur fjárhæð húsbrefalánsins, ekkert kæmi þá til greiðslu viðbótlánsins og félli tjónið þá á varasjóð sem er á ábyrgð sveitarfélaganna. Mjög líklegt er að tjón verði við uppboðssölu þar sem reikna má með að sjaldan fáist sem nemur 90 % af markaðsverði íbúðar við slíka sölu og því ekki nauðsynlegt fyrir Íbúðalánasjóð að bjóða nema lítilla inn í þann veðrétt sem viðbótlánið hvílir á til að eignast íbúðina. Í þeim tilfellum verður því um að ræða tjón varasjóðsins.

Í 33. grein tel ég einnig nauðsynlegt að sett verði inn ákvæði um að það sé skylda sýslumannsembætta að fylgja því eftir við þinglýsingu að ekki verði nafnaskipti á íbúðum sem á hvíla viðbótlán frá Íbúðalánasjóði án samþykkis húsnæðisnefndar og Íbúðalánasjóðs. Bent er á að reynsla er fyrir því að banni 71. grein laga 97/1993 við veðsetningu félagslegra íbúða áður en áhvilandi lán úr Byggingarsjóði verkamanna er orðið lægra en 75% af uppfærðu kostnaðarverði, hefur ekki verið framfylgt þar sem sýslumannsembætti hafa þinglýst veðböndum athugasemdalaust á félagslegar íbúðir án þess að kanna hver eignarhluti eiganda er í íbúðunum.

Til að taka af allan vafa um réttarstöðu þeirra sem fengið hafa viðbótlán verður að bæta við 33. grein ákvæði um hvernig fer við andlát, skilnað eða sambúðarslit.

Eiga erfingjar að fá að taka við íbúð sem á hvílir viðbótlán, jafnvel þótt þeir uppfylli ekki skilyrði laganna til að fá slíkt lán eða gjaldfellur lánið? Sama á við komi til skilnaðar eða sambúðarslita. Ljóst er að íbúðir eftir núverandi kerfi verða áfram háðar þeirri kvöð að þær ganga ekki í arf og leyfi þarf til nafnabreytingar vegna hjónaskilnaðar og sambúðarslita sbr. 70. gr. laga 97/1993.

Í 33. grein frumvarpsins er gert ráð fyrir að seljandi íbúðar með viðbótláni skuli afla samþykkis Íbúðalánasjóðs um yfirtöku kaupanda á láninu. Húsnæðisnefnd á síðan að sjá til þess að kaupandinn uppfylli skilyrði.

Hér er rétt að benda á nauðsyn þess að sett verði ákvæði um skyldu seljanda íbúðar með viðbótláni tii að tilkynna um sölu hennar til húsnæðisnefndar svo einfaldara verði fyrir nefndina að benda þeim sem fengið hafa loforð fyrir viðbótláni á íbúðir sem þegar hvíla á slík lán. Slíku fyrirkomulagi myndi fylgja mikil einföldun, þar sem íbúð sem viðbótlán hvílir á hefði þegar farið í gegnum mat húsnæðisnefndar á veðhæfni og verðmæti skv. 31. gr.

### **Heimild til útleigu íbúðar með viðbótarláni**

Varðandi 34. grein um leigu íbúða með viðbótarlánum skal bent á að **ef það er vilji til að hafa stjórn á útleigu íbúða með viðbótarláni** þá er orðalagið "Standi leiga íbúða óvenjulengi..." algerlega tilgangslaust. Reglan eins og hún er orðuð í frumvarpinu er svo matskennd að það er útilokað er að framfylgja banninu.

Eðlilegra er að veitt verði sérstök heimild til leigu tiltekinn mánaðafjöldi t.d. í 12 mánuði eins og tíðkast hefur hjá Húsnæðisnefnd Reykjavíkur þegar sérstaklega stendur á t.d. vegna námsdvalar erlendis, tímabundinnar dvalar úti á landi vegna atvinnu, heilsufarsástæðna o.s.frv. Heimilt væri að framlengja leigutímann td. einu sinni en eftir það gjaldfélli viðbótarlán.

Þá er rétt að benda á að eftirlit með því hvort íbúðir sem á hvílir viðbótarlán er leigð út verður mjög miklum erfiðleikum bundið. Íbúðir á vegum Húsnæðisnefndar Reykjavíkur hafa ávallt verið byggðar saman í áföngum og því margar á sama stað. Það hefur að vissu leyti auðveldað eftirlit með ólöglegri leigu en samt sem áður hefur verið ákaflega erfitt að fylgjast með því hvort íbúðir séu leigðar án heimildar. Því má ljóst vera að það verður miklum erfiðleikum háð að hafa eftirlit með því hvort íbúð með áhvilandi viðbótarláni sé leigð út.

Eini staðurinn þar sem virku eftirliti yrði komið við er hjá viðkomandi sýslumannsembætti sem yrði að hafa heimild til að hafna þinglýsingu húsaleigusamnings á íbúðir sem á hvila viðbótarlán frá Íbúðarlánasjóði. Hins vegar er einungis litlum hluta leigusamninga þinglýst.

Óheppilegt er að hafa í lögum boð og bönn sem ekki er hægt að framfylgja. Spurning er hvort mikið verði um útleigu á íbúðum með viðbótarlánum þar sem markaðsleiga stendur ekki undir afborgunum og vöxtum íbúðar sem fjármögnuð er með 90% láni. Hagnaður af leigu slíkarar íbúðar yrði því enginn gagnstætt því sem er í núverandi félagslegu eignaríbúðakerfi þar sem vextir lána eru undir markaðsvöxtum.

### **Leiga / kaupleiga**

Í 40. grein er fjallað um ráðstöfun leighúsnæðis. Lesa má út úr lagafrumvarpinu að ætlunin sé að leggja niður kaupleiguform núgildandi laga sbr. það sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði V en þar er kveðið á um að þeir sem þegar eigi kauprétt skuli nýta hann fyrir næstkomandi áramót.

Í þeim kaupleigusamningum sem gerðir hafa verið eru að jafnaði ákvæði um að nýta skuli kauprétt innan 5 ára frá gerð leigusamnings.

EKKI er samræmi þarna á milli þar sem að í 2. mgr. 40. greininni er skotið inn heimild til sveitarfélags til að ráðstafa leighúsnæði með kaupleigusamningi.

Þá er á það að benda að skv. 3. máisgrein 40. greinar er bannað að selja leiguíbúð sem á hvílir lán sem veitt hefur verið úr Íbúðalánasjóði til kaupa á leiguíbúð. Það er auðséð að þessa grein þarf að umorða og setja skýrar reglur um kaupleigu og þá hvernig eigi að veita lán til þeirra íbúða og setja undanþágu frá fyrrgreindu banni við sölu slíkra íbúða

### **Varasjóður Íbúðalánasjóðs**

Í 45.- 47. grein er fjallað um varasjóðs Íbúðalánasjóðs. Varasjóðunum er skv. 46. gr. ætlað að bæta útlánatöp sem Íbúðalánasjóður verður fyrir vegna

viðbótarlána. Sjóðurinn er í eigu og á ábyrgð sveitarfélaganna. Skv. 47. gr. er framlag sveitarfélags í varasjóðinn ákveðið 5% af fjárhæð viðbótarláns. Heimilt er þó ráðherra að að hækka eða lækka framlagið með reglugerð. Benda verður á að með þessu fyrirkomulagi getur ráðherra lagt stórfelldar byrðar á sveitarfélögin með útgáfu reglugerðar og án alls samráðs við þau. Spurning er hvort sveitarfélag verður kafið oftari en einu sinni um 5% framlag vegna sömu íbúðarinnar. T.d. þegar nýr kaupandi sem fengið hefur viljröi fyrir viðbótarláni kaupir íbúð sem þegar hvílir á viðbótarlán. Þarf þá að greiða 5% af heildarláningu aftur eða aðeins af mögulegri hækkun viðbótarlánsins? Þessari spurningu er varpað fram í ljósi kröfu Byggingasjóðs verkamanna á hendur húsnæðisnefndum um greiðslu á 10% framlagi vegna félagslegar íbúða sem innleystar voru á tímabilinu 1980-1990 og endurúthlutað til nýrra eigenda.

Þetta getur skipt verulegu máli þar sem augljóslega er hagkvæmast fyrir sveitarfélagið að íbúð með áhvilandi viðbótarláni verði seld áfram með slíku láni en ekki keypt íbúð sem taka þarf nýtt viðbótarlán út á þar sem ljóst er að framlag sveitarfélags eins og Reykjavíkur í varasjóðinn getur numið tugum milljóna á ári.

Samkvæmt 31. gr. getur sveitarfélag takmarkað fjölda viðbótarlána ef fyrirséð er að víkja verður frá fjárhagsáætlun sveitarfélagsins vegna þessa eða þau raski verulegum atriðum í fjárhag þess. Hér verður að draga skýrari línur varðandi heimildir sveitarfélagsins til takmörkunar. Hvað telst nægjanlegt frávik frá fjárhagsáætlun til þess að réttlætanlegt sé að takmarka fjölda viðbótarlána?

#### *Önnur atriði*

44. grein fjallar um valdsvið kærunefndar húsnæðismála. Vakin er athygli á að valdssvið kærunefndarinnar er mjög mikið og virðist hún m.a. geta tekið lokaákörðun varðandi úthlutun viðbótarlána.

53. grein. Áður hefur verið vikið að þessu ákvæði og því að óheppilegt er að hafa ekki nýja heildarlöggjöf um húsnæðismál.

#### *Lagaskil*

Árekstrar milli ákvæða laga 97/1993 og frumvarpsins eru fyrirsjáanlegir.

Ákvæði 36. gr. 97/1993 um skilgreiningu á félagslegum íbúðum á að halda gildi sínu m.a. ákvæði um kaupleigu og leigu, en frumvarpið leggur að öðru leyti hugtakið "félagsleg íbúð" niður.

Ákvæði 72. og 73. greinar 97/1993 um leigu á kaupleiguíbúðum og kauprétt eiga að halda gildi sínu, með þeim takmörkunum sem nýju löggin setja. Frumvarpið virðist hins vegar að öðru leyti ekki gera ráð fyrir því að kaupleiga verði raunhæfur valkostur þar sem allir kaupréttarhafar verða að hafa nýtt hann fyrir 31. 12 1998. Fram hefur komið að ætlunin sé að setja nánari reglur um kaupleigu í reglugerð, þrátt fyrir að greinar 72. og 73. eiga að gilda. Spurning vaknar um það hvers vegna haldið er inni ákvæðum um kaupleigu ef það er ætlunin að hún verði ekki til staðar nema þá með breyttu

fyrirkomulagi. Breytt fyrirkomulag kæmi þá væntanlega fram í reglugerð en slík framkvæmd getur verið vafasöm ef ekki verður samræmi milli ákvæða laga 97/1993 og reglugerðarinnar sem byggir á lögnum sem takmarka gildi laga 97/1993. Slík framkvæmd kallar á óvissu um hvaða reglur það eru sem í raun ráða.

Í bráðabirgðaákvæði I er m.a. kveðið á um að 3. og 4. mgr. 58. gr. a laga 97/1993 skuli halda gildi sínu. Tilvísanar greinar byggja hins vegar forsendur sínar 64. gr. laga 97/1993 sem fallin verður úr gildi eftir breytingarnar og því ekki á henni byggjandi.

Þá er í sama bráðabirgðarákvæði tekið fram að 5. mgr. 65. gr. laga 97/1993 skuli halda gildi sínu. Í 65. grein laga 97/1993 eru aðeins tvær málsgreinar og því er ekki hægt að sjá við hvað er átt með vísun í 5. mgr. þeirrar lagagreinar.

### Bráðabirgðaákvæði

Bráðabirgðaákvæði I. Vekja verður athygli á því að mjög óheppilegt er út frá lagatæknilegum sjónarmiðum að setja lög þar sem vísan er til áður gildandi laga og segja að fara skuli eftir þeim "eftir því sem við getur átt" og að þau ákvæði gildi "þó með þeim takmörkunum sem fram koma í lögum þessum" (þ.e. nýju lögnum). Þessi háttur á lagasetningu getur hæglega orðið til þess að upp komi deilur um gildi hinna tilvísuðu lagaákvæða og hvernig túlka beri þau með hliðsjón af nýju lögnum. Nær öruggt má telja að af þeim deilum geti sprottið kostnaðarsöm málaferli.

Bráðabirgðaákvæði II. Reglur um innlausn félagslegra íbúða eiga að halda gildi sínu skv. þessu ákvæði, en þau ákvæði eru ekki gallalaus og hafa verið tilefni málaferla fram að þessu. Fyrirsjáanlegt er að svo verður áfram þar sem ekki eru sniðnir af ákvæðunum gallar, s.s. að þau taka til íbúða sem "byggðar hafa verið fyrir gildistöku laga 51/1980" og "byggðar hafa verið eftir gildistöku laga 51/1980" en ákvæðin eiga í raun við um íbúðir sem seldar hafa verið fyrir eða eftir greind tímamörk.

Bráðabirgðaákvæði III. Í 1. málsgrein er rétt að benda á að á sumum íbúðum hvíla ekki einungis lán frá Byggingasjóði verkamanna heldur einng lán frá Byggingasjóði ríkisins og því nauðsynlegt að bæta Byggingasjóði ríkisins inn í greinina. Síðar í III. grein er ákvæði um að sveitarfélagi sé heimilt eftir tillögu húsnæðisnefndar að skilyrða veitingu tiltekins fjölda viðbótarlána við að lántakendur kaupir íbúðir sem sveitarfélagið hefur leyst til sín.

Ég vil leggja sérstaka áherslu á að nauðsynlegt er að hafa mjög skýrar reglur varðandi þetta. Í sveitarfélagi eins og Reykjavík geta innleystar íbúðir orðið stór fjárhagslegur baggi á sveitarfélaginu ef ekki er fullkomlega tryggt að hægt sé að skilyrða lántöku úr Íbúðarlánasjóði á þann hátt að áður en handhafar viðbótarlána fari á frjálstan markað losni sveitarfélagið við þær íbúðir sem innlausnarskylda hvílir á.

Bráðabirgðaákvæði V. Ekki verður séð hver tilgangurinn er með ákvæðinu um að þeir sem nú eru með kauprétt skv. kaupleigusamningi þurfi að nýta

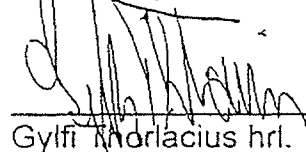
kaupréttinn fyrir áramót. Mun einfaldar væri að fella burt þessa skyldu til nýtingar kaupréttar en þess í stað setja ákvæði um að þegar að nýtingu kaupréttarins komi verði það gert miðað við lánakjör eins og þau eru á hverjum tíma.

Bráðabirgðaákvæði VI. Ég vil vekja athygli á því vandamáli sem skapast getur vegna þeirra þegar hafa í höndum úthlutun um félagslegar íbúðir á árinu 1999 og hafa greitt staðfestingargjald. Alls ekki er víst að allir þiggi boð um að hætta við kaup á þeirri íbúð sem þeir hafa fengið úthlutað skv. gamla kerfinu. Draga má í efa að þeir sem ekki munu fá viðbótarlán skv. nýjum reglum vilji falla frá kaupum á þeirri íbúð sem þeir hafa þegar fengið loforð fyrir. Vel getur komið til álita að þessir aðilar eigi bótarétt á hendur sveitarfélaginu þar sem telja verður að kominn sé á samningur um sölu íbúðar.

Bráðabirgðaákvæði VII. 2. tl. Ekki er ljóst af þessu ákvæði hvort sveitarfélag sem stofnað hefur hlutfélag; sjálfseignarstofnun eða félag með ótakmarkaðri ábyrgð til að annast útleigu íbúða og leggur félaginu til íbúðir sbr. 41. gr., þ.e. afsalar þeim til félagsins, þurfi að greiða söluhagnað af slíkri íbúð í varasjóðinn. Mjög óeðlilegt verður að telja að sveitarfélag þurfi að greiða söluhagnað af slíkri íbúð í varasjóðinn þar sem aðeins er verið að breyta formi eignarhalds á íbúðinni innan kerfis sveitarfélagsins.

Ég hef ekki yfirfarið frumvarp til laga um byggingar og húsnæðissamvinnufélög (mál 508) og get því ekki tekið afstöðu til efnisatriða þess.

Virðingarfyllst,



---

Gylfi Thordácius hrl.