

Saksframlegg

Endringer i husleieloven - høring

Arkivsak.: 13/29224

Forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende høringsvar:

1. Trondheim kommune støtter departementets forslag om en koblingsregel som synliggjør at brudd på en offentligrettslig regel som gjelder liv, sikkerhet og helse alltid skal representere en mangel ved husleieavtalen. Videre tilrår Trondheim kommune at departementet vurderer hvilke muligheter leietaker har for å kreve at slike alvorlige mangler blir rettet og om nødvendig, at det foretas justeringer i lovverket.
2. Trondheim kommune støtter under tvil departementets forslag om å øke minstetiden for tidsbestemte husleieavtaler fra tre til fem år. Forutsetningen for at Trondheim kommune støtter denne utvidelse av minstetiden for tidsbestemte leieavtaler er at leietaker gis en ufravikelig lovfestet rett til å si opp leieforholdet.

Trondheim kommune støtter departementets vurderinger om behovet for gjennomstrømning i klausulerte boliger. Imidlertid mener formannskapet at departementets forslag til lovtekst for klausulerte boliger må endres. Det må tydelig fremgå av lovteksten at det for klausulerte boliger ikke skal kreves "særlige grunner" så fremt kontrakten er tre år eller lengre.

3. Trondheim kommune støtter departementets syn om at garantiavtaler som legger søksmålsbyrden over på leietaker vedrørende mangelkrav etter avsluttet leieforhold er uheldig, og at det foretas endringer i husleieloven for å motvirke dette. Når det gjelder det konkrete lovforslaget vil Trondheim kommune tilrå at loven anviser tydelig hvilke avtaler som lovlig *kan* inngås, og at lovteksten gjøres lettere forståelig.

Innledning

Trondheim kommune har gjennom brev fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), datert den 19.6.2013, blitt invitert til å fremme sitt syn om forslag til endringer i husleieloven. Frist for innsendelse av høringsuttalelser er satt til den 1.10.2013, men Trondheim kommune har etter anmodning blitt innrømmet en utsettelse av fristen til den 7.10.2013.

KRD foreslår tre endringer i husleieloven. For det første foreslår departementet en endring i loven som synliggjør at brudd på offentligrettslige kvalitetskrav kan representere en mangel ved utleieobjektet. Formålet er å skjerpe avtalepartenes oppmerksomhet på forhold som kan ha betydning for liv og helse. For det andre foreslår departementet å øke minstetiden for husleiekontrakter fra tre til fem år for å øke bostabiliteten i leiemarkedet. For det tredje foreslår departementet en presisering i garantibestemmelsene som gjør det klart at garantiavtaler der søksmålsbyrden vedrørende krav etter avsluttet leieforhold legges på leier, ikke kan inngås.

Trondheim kommune

Rådmannen er i det vesentligste enig i departementets forslag.

Endringsforslag

1. Kvalitetskrav til utleieobjekter

Departementets forslag

Departementet vurderer om husleieloven bør få en bestemmelse om at brudd på offentligrettslige krav til en boligeiendom samtidig representerer en mangel ved eiendommen i husleielovens forstand. Offentligrettslige krav til en boligeiendom kan eksempelvis følge av plan- og bygningsloven, brann- og eksplosjonsloven og om eiendommen lovlig kan bebos etter reguleringsplan.

Etter departementets vurdering er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å innta en bestemmelse i husleieloven som innebærer at *ethvert brudd* på offentligrettslige krav skal utgjøre en mangel ved husleieavtalen. Departementet har falt ned på et forslag om en "koblingsregel" som synliggjør at brudd på en offentligrettslig regel som er gitt for å ivareta *liv, sikkerhet og helse*, alltid skal representere en mangel ved husleieavtalen. Departementet vurderer at slike mangler allerede er mangel ved husleieavtaler, men fremmer forslaget om koblingsregel i husleieloven av pedagogiske hensyn for å skjerpe avtalepartenes oppmerksomhet på forhold som kan ha betydning for liv, sikkerhet og helse.

Rådmannens kommentarer til forslaget

Rådmannen er enig i departementets vurderinger om kvalitetskrav til utleieobjekter. Riktignok vil den foreslåtte koblingsregelen ikke medføre noe materiell endring, men i likhet med departementet ser rådmannen at den foreslåtte koblingsregelen kan rette fokus mot et meget viktig område.

Rådmannen ønsker i tillegg å tematisere en problemstilling knyttet til *reklamasjon* i slike tilfeller. Gjeldende husleielov har slik regel om reklamasjon i § 2-8.

"§ 2-8 Reklamasjon

Leieren taper sin rett til å gjøre en mangel gjeldende dersom det ikke er gitt melding til utleieren om at mangelen påberopes, innen rimelig tid etter at leieren burde ha oppdaget den. Dette gjelder likevel ikke dersom utleieren har opptrådt grovt uaktsomt eller i strid med redelighet eller god tro."

Rådmannen er usikker på hvordan domstolene rent bevismessig vil vurdere om leietakeren har påberopt mangelen "innen rimelig tid etter at leieren burde ha oppdaget den", i relasjon til saker som gjelder den nye koblingsregelen. I reklamasjonssaker som dreier seg om mer alminnelige mangler ved leieobjektet, som når installasjoner ikke virker eller at utstyr til boligen mangler, vil leietakeren kunne oppdage slike forhold etter å ha bebodd boligen i relativt kort tid. Motsvarende vil en ualminnelig dårlig isolert bolig helst avdekkes når det blir kaldere i været.

Når det kommer til mangler som gjelder "brudd på offentligrettslig regel", vurderer rådmannen spørsmålet om *når* leietakeren skulle ha oppdaget slik mangel som mer åpent. Hvilke undersøkelser skal man forvente at leietaker *selv* foretar for ikke å tape sin reklamasjonsrett, og til hvilket tidspunkt? Skal en leietaker på eget initiativ eksempelvis kontrollere om boligen har tilstrekkelige brannrømningsveier, eller om brannskillene mellom boenhetene er i henhold til krav? Den foreslåtte koblingsregelen er relatert til alvorlige forhold (liv og helse), og det kan med sannsynlighet oppstå situasjoner der leietaker for alltid taper sin reklamasjonsrett.

Trondheim kommune

Rådmannen vurderer det imidlertid ikke som en god løsning at reklamasjonsretten i § 2-8 utvides til å gjelde uinnskrenket så lenge leieforholdet varer. Det kan slå urimelig ut dersom leietaker etter endt leieforhold skal kunne kreve prisavslag for en mangel som utleier kunne ha rettet opp dersom utleier hadde blitt bedt om det. Muligens kan husleielovens § 5-7 som omhandler "Leierens krav på grunn av mangler som oppstår i leietiden" anvendes her. Rådmannen mener at det bør være en klargjøring rundt dette. Om nødvendig bør det her foretas lovtilpasninger.

- ⇒ Rådmannen tilrår å støtte departementets forslag om en koblingsregel som synliggjør at brudd på en offentligrettslig regel som gjelder liv, sikkerhet og helse alltid skal representere en mangel ved husleieavtalen. Videre tilrår rådmannen at departementet bes vurdere hvilke muligheter leietaker har for å kreve at slike alvorlige mangler blir rettet og om nødvendig, at det foretas justeringer i lovverket.

2. Øke minstetiden for husleiekontrakter fra tre til fem år

Departementets forslag til hovedregelen

I departementets høringsnotat vises det til rapporter som har identifisert at enkelte barnefamilier flytter svært ofte, med følger for blant annet skolebytte og venner. Det anføres at økt leietid vil bety økt bostabilitet og at lengre leieperioder kan ha positiv betydning for barns oppvekstvilkår. Departementet foreslår derfor som hovedregel å øke minstetiden fra tre til fem år. Videre at det fremdeles skal være adgang til å inngå kortere kontrakter for offentlig disponerte boliger til vanskeligstilte (klausulerte boliger) og for mindre eiendommer der eier selv bor i samme hus.

Rådmannens kommentarer til hovedregelen

Rådmannen deler departementets syn om at stabile boforhold er viktig for barns oppvekst og utvikling, dessuten for husstander flest og for bomiljøer som en helhet. Rådmannen er imidlertid i tvil om et lovkrav om økt kontraktslengde vil føre til en nevneverdig reduksjon av flyttehyppighet for barnefamilier som bor til leie. Så vidt vites, finnes det ikke forskningsmessig dokumentasjon for at departementets forslag vil redusere flyttehyppigheten for barnefamilier. Hertil vil rådmannen anføre at Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) i 2009 gjennomførte undersøkelsen "Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven" der flyttehyppighet ble tematisert i sammenheng med vurdering av et forbud mot tidsbestemte kontrakter. På rapportens side 36 er det anført om leiemarkedet:

"Kortvarige leieforhold er dominerende. Det vi ikke vet er om dette skyldes leietakernes ønsker eller om årsaken til at leieforholdene er såpass kortvarige er at utleieren ikke vil inngå langsiktige kontrakter".

Rådmannen antar at det kan være andre grunner enn husleielovenslovens krav om kontraktslengder som har betydning for hvorfor enkelte husstander flytter ofte. Årsaken til at enkelte barnefamilier flytter kan eksempelvis skyldes foreldrenes skifte av arbeid eller studiested, endringer i familiære forhold eller tvangsfravikelse som en følge av misligholdt leiekontrakt.

Rådmannen mener at det ikke kan utelukkes at enkelte utleiere aktivt benytter tidsbestemte kontrakter for å ha muligheten til å kvitte seg med leietakere som utleier under leieforholdet oppfatter som "brysomme", i tilfeller der husleielovens vilkår for heving eller oppsigelse ikke er til stedet. Utleiere kan i slike tilfeller velge å ikke gi ny kontrakt ved kontraktens utløp for derest å leie ut samme bolig til ny leietaker som oppfattes som mer attraktiv. Rådmannen legger til grunn at husstander som allerede leier og som har et langsiktig boperspektiv, vil oppleve økt botrygghet dersom minstetiden for husleiekontrakter økes fra tre til fem år. Dette er et viktig argument til støtte for departementets forslag om å utvide minstetiden for tidsbestemte leiekontrakter.

Trondheim kommune

Rådmannen ser imidlertid to vesentlige hovedinnvendinger mot å øke minstetiden fra tre til fem år. For det første kan en del utleiere bli mer selektiv i valg av leietaker, siden utleieren blir kontraktsmessig "bundet" til samme leietaker over lengre tid. Til tross for at husleieloven setter et forbud mot diskriminering, er det dokumentert i flere sammenhenger at ulike grupper i leiemarkedet opplever diskriminering. I NIBR undersøkelsen "Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet" (2009) er det på side 12 anført:

"Både somaliere og irakere opplevde at nasjonal bakgrunn var et hinder for å få leie. Dessuten uttrykte noen utleiere at leietakere med tydelig muslimsk tilhørighet var lite attraktive."

Samme undersøkelse peker på frykten for det ukjente som en av flere årsaker til diskriminering i leiemarkedet, og på side 184 står det:

"Få av utleierne i det private leiemarkedet var aggressivt avvisende mot å leie ut til leietakere med innvandrerbakgrunn. Bildet var snarere at det var tryggere å velge det trygge og kjente. Det var usikkerhet forbundet med leietakere fra andre land – man visste ikke hvordan det ville gå."

Rådmannen antar at utleiere som er usikre på hvordan et leieforhold vil arte seg, vil bli enda mer selektiv dersom minstetiden for husleiekontrakter økes fra tre til fem år.

Den andre hovedinnvendingen mot å øke minstetiden fra tre til fem år baserer seg på at lang bindingstid ikke nødvendigvis vil bli et gode for alle leietakere. Noen leietakere ønsker ikke å leie lenge. Andre leietakere kan oppleve uforutsette endring i sin livssituasjon. Etter rådmannen sitt syn, kan en forpliktelse om å leie en bolig i fem år bli byrdefull for leietakere som ønsker å fraflytte før leieavtalens utløp.

Departementet på sin side viser til at loven åpner for at partene ved inngåelse av leiekontrakten kan avtale at den ene av dem, eller hver av dem skal ha mulighet til å si opp leieavtalen før den avtalte leietid er utløpt. Rådmannen oppfatter at etterspørselen etter leiebolig er større enn utbudet. Trolig gjelder dette også andre steder i landet. Særlig gjelder dette ved semesterstart om høsten. Sett hen til at utleier og leietaker har en ulik forhandlingsposisjon er det rimelig å anta at leiekontrakter som inngås blir utformet temmelig ensidig etter utleiers ønske. Faktisk inngås det ikke sjelden tidsbestemte leieavtaler uten oppsigelsesklausul. Man kan ikke utelukke at enkelte utleiere i et presset leiemarked ser en egen interesse i å binde leietakere til leieobjekt gjennom en tidsbestemt avtale uten oppsigelsesklausul. Dette er desto verre dersom leieobjektet er mindre attraktivt. Dersom minstetiden økes fra tre til fem år, vil en utleier med slike hensikter i ly av loven ha en legitimitet til å foreta en temmelig langvarig binding, som fem år tross alt er.

Departementet viser til at leietaker som ønsker å fraflytte boligen alternativt kan fremleie boligen til utløpet av den avtalte leietiden. Rådmannen mener at fremleie kan bli en problematisk løsning for fremleier (opprinnelig leietaker som leier ut boligen videre) og vil uttype dette nærmere. Det er naturlig å tenke seg at den husleien som utleier krever skal dekke utleiers kostnader knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og finansiering av leieobjektet. Det er også sannsynlig at utleier betinger seg enn viss gevinst. I profesjonell sammenheng er det dessuten vanlig å innkalkulere et såkalt risikotillegg for eventuelle skader og manglende leiebetaling. Det er intet som taler for at fremleier kan påregne å motta en høyere husleie enn det fremleier selv betaler til sin utleier (huseier). Like fullt vil fremleieren fremdeles være ansvarlig overfor utleier for krav etter husleieloven ved skader eller manglende husleiebetaling hos fremleietakeren. Fremleieren eksponeres derfor for en betydelig risiko og må administrere leieforholdet uten noen form for økonomisk kompensasjon. Rådmannen mener at dette virker urimelig, særlig sett hen til at leietakere ofte er unge eller vanskeligstilte.

Trondheim kommune

Dersom minstetiden for husleiekontrakter økes fra tre til fem år, mener rådmannen at leietaker må gis en ufravikelig, lovfestet rett til å si opp sin tidsbestemte avtale. Rådmannen har ikke gått nærmere inn på hvilke vilkår som bør gjelde for en slik oppsigelsesrett. Problemstillinger som her må vurderes er hvor lenge et leieforhold skal ha vart før retten til å si opp inntreffer og lengde på oppsigelsesfrist.

I likhet med departementet vurderer rådmannen at den foreslåtte økningen i minstetiden for tidsbestemte leiekontrakter ikke vil få særlig betydning for *mengden* av utleieboliger. Rådmannen betrakter at det er ekstraboligene der utleier selv bor i huset som er mest utsatt for å bli trukket inn eller ut av leiemarkedet som en følge av finansielle eller lovmessige endringer. Siden departementet foreslår å videreføre adgangen til å tegne kontrakter ned til ett år for mindre eiendommer der eier selv bor i samme hus, vil disse boligene ikke bli berørt av endringsforslaget. Når det gjelder større utleieeiendommer, der forslaget om økt minstetid for kontrakter vil få anvendelse, vil nok disse stort sett opprettholdes i samme omfang som i dag. I den grad kravet om økt kontraktslengde vil bli oppfattet som en ulempe, vil utleierne i disse eiendommene formodentlig kompensere ved å praktisere en strengere seleksjon av leietakere.

- ⇒ Rådmannen tilrår at departementets forslag om å øke minstetiden for tidsbestemte husleieavtaler fra tre til fem år støttes under tvil. Rådmannen mener at forutsetningen for å støtte denne utvidelse av minstetiden for tidsbestemte leieavtaler må være at leietaker gis en ufravikelig lovfestet rett til å si opp leieforholdet.

Departementets forslag om særregler for offentlig disponerte boliger

I gjeldende husleielov er inntatt en særregel gjennom § 11-1 som gjelder utleie av offentlig disponerte boliger som er forbeholdt vanskeligstilte (klausulerte boliger). Her gis det visse unntak fra husleielovens hovedregler. Departementet argumenterer med at dersom minstetiden økes til fem år også for boliger som er klausulert, vil dette føre til lavere gjennomstrømning i disse gjennomgangsboligene, og uten at den lengre leietiden er begrunnet i leietakerens behov. Departementet foreslår således å klargjøre at man kan inngå treårskontrakter for klausulerte boliger gjennom endringer i husleielovens § 11-1, 6. ledd, 1. setning som i dag lyder:

"§ 11-1 Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

Dersom det foreligger særlige grunner, kan det inngås tidsbestemt leieavtale for kortere tid enn tre år uten hinder av § 9-3."

Departementet foreslår slik endring i regelens første setning (tilføyelsene er understreket og strykninger er vist med gjennomstrekning):

"§ 11-1 Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

"Dersom det foreligger særlige grunner, kan det inngås tidsbestemt leieavtale for tre år eller kortere tid ~~enn tre år~~ uten hinder av § 9-3"

Rådmannens kommentarer om særregler for offentlig disponerte boliger

Rådmannen er enig i departementets synspunkt om at en økning av minstetiden for husleiekontrakter fra tre til fem år vil føre til en lavere gjennomstrømning i de klausulerte gjennomgangsboligene, og uten at den lengre leietiden nødvendigvis er begrunnet i leietakerens behov for en slik bolig. En utvidelse av minstetiden også for klausulerte boliger vil etter rådmannens syn få negative velferdsmessige konsekvenser gjennom å frata kommunene muligheten for å benytte boligene til husstander med størst behov. Rådmannen støtter derfor departementets forslag om å videreføre en unntaksbestemmelse i husleieloven, slik at de klausulerte boligene kan gis kontrakter med kortere varighet enn fem år.

Trondheim kommune

Rådmannen oppfatter imidlertid at det fra departementets side blir et sprik mellom de premissene som skisseres i høringsnotatet, og den foreslåtte lovteksten. Lovteksten må forstås slik at det må foreligge "særlige grunner" for at klausulerte boliger skal kunne leies ut med tidsbestemte kontrakter på tre år. Det er altså ikke tilstrekkelig at boligen er klausulert for at unntaksregelen om kortere kontraktslengde skal kunne påberopes.

I anledning denne problemstillingen har rådmannen rettet en forespørsel til departementet. Så vidt forstått har intensjonen fra departementets side vært at alle leietakere i klausulerte boliger skal kunne gis leiekontrakt med tre års varighet. Siden lovens bokstav vektet sterkere enn lovens forarbeider, vil rådmannen tilrå at ordlyden i departementets lovforslag endres. Det bør klart fremgå av husleielovens § 11-1 at en kontraktslengde på tre år er hovedregelen for klausulerte boliger, slik at dette ikke skal forutsette en "særlig begrunnelse".

Muligens vil noen kommuner se behov for å inngå en kontrakt med varighet på mellom tre og fem år, og sånn sett kan det kanskje være hensiktsmessig å formulere hovedregelen for klausulerte boliger slik at kontraktslengden for tidsbestemte kontrakter er "begrenset nedad til tre år".

- ⇒ Rådmannen tilrå å støtte departementets vurderinger om behovet for gjennomstrømning i klausulerte boliger. Imidlertid mener rådmannen at departementets forslag til lovtekst for klausulerte boliger må endres. Det må tydelig fremgå av lovteksten at det for klausulerte boliger ikke skal kreves "særlige grunner" så fremt kontrakten er tre år eller lengre.

3. Presisering av husleieloven § 3-6 om garantier

Departementets forslag

Departementet viser til husleielovens § 3-6 som gir partene adgang til å stille garanti til sikkerhet for skyldig leie, skade på husrommet og andre krav med utspring i leieforholdet. Det vises til at leie uten depositum har blitt vanligere og at leier i stedet kjøper et garantiprodukt. Videre heter det at kjøp av en garanti kan virke fristende for leietakeren som slipper å binde så mye penger i et depositum.

Kjernen i problemstillingen er at garantiavtaler, slik de har blitt utformet i markedet, flytter søksmålbyrden fra utleier til leietaker i tilfeller der det ikke er enighet mellom utleier og leietaker vedrørende mangler etter avsluttet leieforhold. I følge disse avtalene vil utleier her kunne få utbetalt garantisummen ved å sende mangelkrav til garantisten uten noen form for dokumentasjon på kravets eksistens. Avtalen mellom leietaker og garantist (finansinstitusjon) går ut på at det er leietaker som må reise søksmål innen en viss frist for å forhindre at garantien kommer til utbetaling. Altså blir dette motsatt av husleielovens depositumsordning der det er *utleier* som i slike tilfeller må reise søksmål for å få dekning for slike krav. Departementet viser dessuten til at det vil bli flere tvister som følge av at garantisten (finansinstitusjonen) i sin tur vil måtte gå til sak mot leier i regressordningen. Departementet foreslår her å forby garantiavtaler som legger søksmålbyrden på leietaker.

Departementet foreslår følgelig endringer i husleieloven der siste punktum i § 3-6 flyttes over i et nytt annet ledd samtidig som det føyes til en ny setning i annet ledd (ny setning er understreket):

"§ 3-6 Garanti

Det kan avtales at leieren at leieren til sikkerhet for krav på skyldig leie, skader på husrommet, utgifter ved fravikning og for andre krav som reiser seg av leieavtalen, skal stille garanti. Garantibeløpet kan

Trondheim kommune

sammen med depositum etter § 3-5 ikke overstige summen av seks måneders leie.

Det kan ikke avtales med virkning for leiers regressansvar at garantisten skal ha rett til å utbetale garantier uten hensyn til leieres innsigelser mot utleiers krav. Det kan heller ikke avtales at garantisten skal ha rett til å utbetale et krav fra utleier og at utleier mister sine innsigelser i regressomgangen dersom leier ikke har tatt ut søksmål innen en avtalt frist”

Rådmannens kommentarer til forslaget

Rådmannen støtter departementets syn om at garantiavtaler som legger søksmålsbyrden over på leietaker i slike saker er uheldig, og at det bør foretas endringer i husleieloven for å motvirke dette. Ofte er leietakeren den svake parten når det kommer til økonomi og tilgang på juridisk kompetanse. Etter Trondheim kommunes syn er det derfor ønskelig at søksmålsbyrden fortsatt ligger på utleier, som er den som har noe å kreve.

Garantiordning for leie av bolig tilbys som et kommersielt produkt av flere finansinstitusjoner i markedet. Departementets forslag til lovendring er innrettet som avbøtende tiltak mot uheldige konsekvenser av dagens ordninger, ved å etablere et forbud mot én konkret avtaleform. Etter rådmannens sitt syn er det imidlertid ikke mulig å forutse hvilke andre uheldige avtaleformer som kan bli lansert i fremtiden. Rådmannen tilrår derfor departementet å formulere en lovtekst som heller anviser hvilke garantiavtaler som lovlig *kan* inngås. En slik regel bør tydelig klargjøre at søksmålsbyrden ligger på utleier ved at utleier bare kan kreve utbetaling etter rettskraftig dom, eller annen avgjørelse som har virkning som rettskraftig dom, såfremt leietaker ikke gir sitt skriftlige samtykke. Rådmannen oppfatter at så vel eksisterende som foreslått regel om garanti i § 3-6 kan være vanskelig å forstå. Slik rådmannen ser det, er det ønskelig at loven blir lettere forståelig.

- ⇒ Rådmannen tilrår å støtte departementets syn om at garantiavtaler som legger søksmålsbyrden over på leietaker vedrørende mangelkrav etter avsluttet leieforhold er uheldig, og tilrår støtte til forslaget om å foreta endringer i husleieloven for å motvirke dette. Når det gjelder det konkrete lovforslaget vil rådmannen tilrå å anbefale overfor departementet at loven må anviser tydelig hvilke avtaler som lovlig *kan* inngås, og at lovteksten gjøres mer lettere forståelig.

Rådmannen i Trondheim, 20.9.2013

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

- 1 Høringsnotat om endringer i husleieloven utarbeidet av KRD med drøftinger og lovforslag.