

Utredning:

Graverende leieforhold

En utredning for Husbanken av krav til kvaliteten på leieboliger, og offentlige instansers tilsyns- og sanksjonsmuligheter.

Oslo, 14. desember 2011

Graverende leieforhold

En utredning for Husbanken av krav til kvaliteten på leieboliger, og offentlige instansers tilsyns- og sanksjonsmuligheter.

Hovedansvarlig for utredningen:
Advokat Anne Mette Hårdnes,
Leieboerforeningen

1. SAMMENDRAG	5
2. INNLEDNING	6
3. OVERSIKT OVER REGELVERK SOM REGULERER KRAV TIL BOLIGER	8
3.1. Krav til regulering, søknad, byggegrunn, byggekonstruksjon	8
3.1.1. Plan- og bygningsloven	8
3.1.2. Byggteknisk forskrift (TEK 10).....	9
3.2. Krav til boligens utforming	10
3.2.1. Plan- og bygningsloven.....	10
3.2.2. Byggteknisk forskrift (TEK 10).....	11
3.3. Krav til brannsikkerhet	12
3.3.1. Brann- og eksplosjonsvernloven	12
3.3.2. Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften).....	13
3.3.3. Byggteknisk forskrift (TEK 10).....	13
3.4. Særskilte brannobjekter	15
3.4.1. Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften)	15
3.5. Krav til miljø og helse	15
3.5.1. Byggteknisk forskrift (TEK 10).....	15
3.6. Radon	16
3.6.1. Strålevernloven og strålevernforskriften.....	16
3.6.2. Byggteknisk forskrift (TEK 10).....	16
3.7. Krav til boligen etter husleieloven	17
3.7.1. Krav til boligen ved overlevering.....	17
3.7.2. Krav til utleier underveis i leieforholdet.....	17
4. OVERSIKT OVER OFFENTLIGE INSTANSERS TILSYNS- OG SANKSJONSMULIGHETER	18
4.1. Plan- og bygningsloven	18
4.1.1. Innledning.....	18
4.1.2. Byggesaker	18
4.1.3. Eksisterende byggverk.....	18
4.1.4. Ulovlighetsoppfølging	18
4.2. Brann- og eksplosjonsvernloven	21
4.2.1. Brannsikkerhet	21
4.2.2. Særskilte brannobjekter.....	21
4.3. Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften)	22
4.3.1. Tilsyn og pålegg	22
4.3.2. Sanksjoner etter brann- og eksplosjonsvernloven.....	22
4.4. Forskrift om adgang til å føre brannverntilsyn i 1890-gårder/eldre murgårder og omsorgsboliger i Oslo kommune, Oslo	22
4.5. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)	23
4.5.1. Innledning.....	23
4.5.2. Konsekvensutredning, opplysningsplikt og granskning.....	23
4.5.3. Pålegg.....	24
4.5.4. Tvangsmulkt	24
4.5.5. Stansing	24
4.5.6. Overtredelsesgebyr	24
4.5.7. Straff.....	24
4.6. Husleieloven	24
4.6.1. Innledning.....	24
4.6.2. Retting.....	25
4.6.3. Prisavslag	25

4.6.4. Tilbakeholdelse av leien.....	25
4.6.5. Heving.....	25
4.6.6. Erstatning.....	25
5. VURDERING AV DAGENS REGELVERK	26
5.1. Mangler ved boligen.....	26
5.1.1. Innledning.....	26
5.1.2. Brannsikkerhet	26
5.1.3. Inneklima	28
5.1.4. Overbefolkning	30
5.1.5. Brakker	30
5.2. Vurderinger og forslag til tiltak	31
5.2.1. Innledende kommentarer	31
5.2.2. Endringer i dagens regelverk.....	31
5.2.3. Sertifisering	33
5.2.4. Kompetanseoppbygging.....	34
5.2.5. Utarbeidelse av materiell	34
5.2.6. Utrede antall ulovlige leieboliger.....	34
Vedlegg 1:	
Fukt- og muggsoppskader i utleieobjekter: årsaker, dokumentasjon og utbedring	35

1. SAMMENDRAG

Grunnet et leiemarked med stort press har man sett en tendens til at leieboere blir tilbudt leieboliger av lav kvalitet. På bakgrunn av dette har Leieboerforeningen fått i oppdrag å gå gjennom lovverket som omhandler kravene til leieboliger, og hvilke virkemidler det offentlige har om det avdekkes brudd på disse reglene. Det skal i den forbindelse også gjennomgå om virkemidlene det offentlige har er gode nok.

Leieboerforeningens oppfatning er at lovverket som regulerer kvaliteten på leieboliger er omfattende. Gjennomgangen av lovverket viser at det stilles en rekke kvalitetskrav til en bolig; alt fra krav til brannsikkerhet til krav til innemiljø. Gjennomgangen viser også at det offentlige har flere gode virkemidler de kan benytte seg av om det avdekkes brudd på disse kravene. Leieboerforeningen er imidlertid av den oppfatning at det er flere forhold som gjør at lovverket i dag ikke fungerer optimalt.

For det første er lovverket lite tilgjengelig for folk flest. I dag er det ikke slik at man enkelt finner en lettfattelig oversikt over de regler som stilles til en utleiebolig. Det er en rekke lover og forskrifter som må gjennomgå før man kan vurdere om en bolig er lovlig eller ikke. Dette bidrar heller til å skape forvirring enn en klargjøring.

For det andre mener Leieboerforeningen at lovverket til tider bærer preg av for mange skjønnsmessige standarder. Dette gjør at det kan utvikle seg forskjellig praksis i ulike kommuner, noe som vil utgjøre en usikkerhet og lite forutsigbar situasjon for folk flest. Videre er det uheldig at det ikke er klarere koblinger mellom ulike regelverk, eksempelvis de offentligrettslige reglene og kravene til en god bolig etter husleieloven.

For det tredje ser Leieboerforeningen at det i dag er vanskelig å avdekke graverende leieforhold, i den tid dette i stor grad avhenger av at det offentlige får tips fra publikum.

Endelig er Leieboerforeningen av den oppfatning at det er vanskelig å få god nok oversikt over hvilke virkemidler det offentlige benytter seg av, og hvordan disse fungerer. Foreningen mener derfor at dette bør utredes videre.

2. INNLEDNING

I NOU 2011:15 ”Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden” ble det av boligutvalget uttalt at:

I utgangspunktet innebærer dårligere leieobjekter mindre etterspørsel, og dermed lavere leiepris. Siden enkelte grupper vanskeligstilte har problemer med å få innpass i det ordinære leiemarkedet, kan det oppstå delmarkeder hvor utleiere spekulerer i å leie ut dårlige boliger til høy pris. De kan dermed forsøke å utnytte vanskeligstilte som mangler alternativer på leiemarkedet.¹

På bakgrunn av dette skal denne utredningen i hovedsak søke å utrede tre spørsmål;

1. Gi en oversikt over hvilke offentligrettslige regelsett som regulerer kvaliteten til leieboliger.
2. Gi en oversikt over hva slags tilsyns- og sanksjonsmuligheter det offentlige har på bakgrunn av dette regelverket.
3. Gi en vurdering av dagens regelverk, herunder om det finnes tilstrekkelig hjemmel i dagens regelverk til å hindre graverende leieforhold, og om de gjennomgåtte tilsyns- og sanksjonsmulighetene anses tilstrekkelige.

Vurderingen av lovverket vil være rent beskrivende og objektiv, men Leieboerforeningens erfaringer med leieboliger og leievilkår trekkes inn der det er rom for det. Selv om det etter oppdragsbeskrivelsens ordlyd faller noe utenfor, mener Leieboerforeningen også det er naturlig å se hen til de privatrettslige bestemmelsene i husleieloven som kan tenkes benyttet for å hindre slike graverende leieforhold. Dette innebærer at ikke bare offentligrettslige regler og virkemidler vil trekkes inn, men også leieboernes egne virkemidler. Leieboerforeningen har valgt denne løsningen, da regelsettene på mange måter henger sammen og vi er av den oppfatning at man ikke kan overse husleielovens regler i vurderingen av om dagens lovverk er tilstrekkelig for å forhindre/motvirke graverende leieforhold.

Gjennomgangen av lovverket som omhandler leieboliger har vist at det er hensiktsmessig å foreta noen avgrensninger.

Utredningen vil kun innledningsvis komme inn på oppføringen av boliger, herunder byggesaks- og søknadsprosessen. Leieboerforeningen ser for så vidt at det også i denne prosessen vil være forhold som har betydning for om leieobjektet ender opp som graverende, men det vil bli for omfattende å gå inn på detaljnivå om dette.

Utredningen vil videre avgrenses mot spesielle krav som rettes mot universell utforming og tilgjengelige boenheter. Det vil bli henvist til lovverk som har regler om slike boliger, men Leieboerforeningen tolker oppdraget slik at det ikke er slike boliger som vil være det sentrale.

¹ NOU 2011:15 side 75

Krav til installasjoner, eksempelvis heis, tas heller ikke med i denne utredningen. Det er klart at installasjoner av en slik karakter også har betydning for den samlede kvalitet på leieboligene, men utredningen er ikke omfattende nok til at man kan gå inn på dette.

3. OVERSIKT OVER REGELVERK SOM REGULERER KRAV TIL BOLIGER

3.1. Krav til regulering, søknad, byggegrunn, byggekonstruksjon

3.1.1. Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl.) er en nasjonal lov hvor formålet er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Dette viser eksempelvis lovens innledende bestemmelser som fastsetter et generelt krav til at tiltakene skal utføres forsvarlig, og at det skal legges vekt på langsiktige løsninger. Konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas, det skal tas hensyn til barn og unges oppvekstvilkår, og til sist skal man også ta hensyn til estetisk utforming av omgivelsene.

Det er plan- og bygningsmyndighetene som skal utføre de oppgaver de har etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. De skal samarbeide med andre offentlige myndigheter.

Med tiltak etter plan- og bygningsloven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg. I tillegg menes terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner, jf. pbl. § 1-6. Iverksetting av tiltak kan kun skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. lovens kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse.

3.1.1.1. Reguleringsplan

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Kommunestyret har ansvaret for å sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor dette følger av lov, eller av kommuneplanens arealdel. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det en reguleringsplan.

Rettsvirkningen av reguleringsplanen er at den fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i pbl. § 1-6. Reguleringsplanen fastsetter eksempelvis hva antallet boliger i et område kan være, hva som skal være største og minste boligstørrelse, krav til tilgjengelighet, og boligens utforming, jf. pbl. § 12-7.

Plan- og bygningslovens kapittel 12 gir mer utfyllende regler om reguleringsplanen, eksempelvis oppstart, behandling og vedtak. Disse bestemmelsene vil imidlertid ikke gjennomgå nærmere her.

3.1.1.2. Byggesak

Plan- og bygningslovens kapittel 20 gir regler om søknadsprosessen. I henhold til pbl. § 20-1 kreves det søknad og tillatelse til oppføring, tilbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg (bokstav a), vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a (bokstav b), fasadeendring (bokstav c), bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt i bokstav a (bokstav d),

riving av tiltak som nevnt i bokstav a (bokstav e), oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner (bokstav f), oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig (bokstav g) m.m. I henhold til pbl. § 20-2 er noen tiltak unntatt reglene i pbl. § 20-1, eksempelvis midlertidige bygninger som ikke skal plasseres for lengre tidsrom enn 2 år. Et typisk eksempel på dette er brakker. I henhold til pbl. § 20-3 er det noen tiltak som ikke krever søknad og tillatelse, eksempelvis mindre tiltak i eksisterende byggverk.

Kapittel 21 oppstiller krav til selve søknaden, søknadsprosessen og behandlingen av den. Saksbehandlingen, herunder utstedelse av ferdigattest, vil ikke behandles i denne utredningen.

3.1.1.3. Byggegrunn

Plan- og bygningsloven oppstiller krav til grunnen bygningen skal oppføres på. I henhold til pbl. § 28-1 kan en grunn bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom sikkerheten med hensyn til farer og ulemper grunnet natur- og miljøforhold er tilstrekkelig ivaretatt. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket.

3.1.1.4. Krav til vann og avløp

Plan- og bygningslovens kapittel 27 stiller krav til renovasjon. Bygning kan ikke føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr, med mindre det er forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann. Bortledning av avløpsvann skal også være sikret i samsvar med forurensningsloven².

3.1.2. Byggteknisk forskrift (TEK 10)

3.1.2.1. Grad av utnytting

Byggteknisk forskrift (TEK 10) kapittel 5 regulerer graden av utnytting. Det fremkommer hvor stor andel av arealet som kan utnyttes, hvor mye av dette arealet som kan utgjøre bruksareal, i tillegg til hvor stor del av utearealet som kan utnyttes, hvordan parkeringen skal løses osv.

3.1.2.2. Beregnings- og måleregler

TEK 10 kapittel 6 bestemmer hvor mange etasjer en bygning har, hvordan høyden skal fastsettes, og hvordan avstand til nabobyggverk skal måles.

3.1.2.3. Sikkerhet mot naturpåkjenninger

Det er krav om at byggverk skal være planlagt, laget og plassert slik at det kan ha en tilfredsstillende sikkerhet mot naturpåkjenninger. Eksempelvis skal ikke byggverk hvor konsekvensene blir særlig store av flom og skred, plasseres på steder hvor faren for dette er stor. Dette følger av TEK 10 kapittel 7.

3.1.2.4. Uteareal og plassering av byggverk

Byggverk skal være plassert slik at det er plassert godt med hensyn til eksempelvis sikkerhet, miljø og energibehov. Videre skal det være plassert slik at det blir tatt hensyn til lys- og solforhold og lyd- og vibrasjonsforhold.

² LOV-1981-03-13-6

Uteoppholdsarealet skal være egnet for lek og aktiviteter for ulike aldersgrupper, og skal være plassert slik at god kvalitet oppnås. Lekearealet må være skjermet mot trafikk, og nivåforskjeller må sikres slik at fallskader forebygges. TEK 10 § 8-4 gir detaljerte krav til utearealet.

TEK 10 § 8-6 bestemmer hvordan gangadkomsten til byggverket skal være. Det er eksempelvis krav til hvor stor stigningen kan være, og når det skal være hvileplan. Trapp i uteareal skal være lett og sikker å gå i. Dette følger av forskriftens § 8-10. TEK 10 oppstiller i tillegg ekstrakrav til boliger med universell utforming.

Etter TEK 10 § 8-8 skal det være tilfredsstillende kjøreatkomst til byggverk, tilpasset byggverkets funksjon.

Til sist skal det i henhold til TEK 10 § 8-9 være nødvendige parkerings- og oppstillingsplasser tilpasset byggverkets funksjon.

3.1.2.5. Konstruksjonssikkerhet

I henhold til TEK 10 kapittel 10 skal byggverk plasseres og prosjekteres på en måte som gjør at personer og husdyr er tilfredsstillende sikre, og slik at det ikke oppstår sammenbrudd eller ulykke som fører til uakseptabelt store materielle eller samfunnsmessige årsaker. I den forbindelse stilles det krav til materialene som brukes i byggverkene, dette for å sikre stabilitet og unngå brudd.

Tak- og fasadematerialer skal være utført og festet på en måte som gjør at de ikke faller ned under uforutsette forhold, eksempelvis klimatiske forhold.

Det stilles videre krav til at byggverk sikres på en måte slik at is og snø ikke kan falle ned på personer og husdyr.

3.2. Krav til boligens utforming

3.2.1. Plan- og bygningsloven

3.2.1.1. Krav til tiltaket

Plan- og bygningslovens kapittel 29 setter en rekke krav til utformingen av bygget, herunder tekniske krav.

Pbl. § 29-5 setter vilkår om at ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø og energi, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas. Bygning med oppholdsrom for mennesker skal prosjekteres og utføres slik at krav til forsvarlig energibruk, planløsning og innemiljø, herunder utsyn, lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring mv., blir oppfylt. Det skal i den forbindelse tas særlig hensyn til geografiske forskjeller og klimatiske forhold på stedet. Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om tekniske krav til tiltak, herunder om krav til energiløsninger. TEK 10 har en rekke spesifikke krav til bygningen/boligen. De behandles i avsnitt 3.2.2.

Tekniske installasjoner skal takle de indre og ytre belastninger som normalt forekommer. De skal videre installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til forsvarlig helse, sikkerhet og

miljø blir oppfylt. Eier av anlegg skal sørge for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell.

3.2.1.2. Krav til eksisterende byggverk

Plan- og bygningslovens kapittel 31 oppstiller krav til eksisterende byggverk. Kommunen kan sette som vilkår for å innvilge søknader at også andre deler av byggverket enn det tiltaket gjelder, settes i forsvarlig stand i samsvar med relevante tekniske krav.

3.2.2. Byggteknisk forskrift (TEK 10)

3.2.2.1. Planløsning

TEK 10 kapittel 12 regulerer krav vedrørende planløsningen.

Inngangspartiet skal være godt synlig, sentralt plassert og oversiktlig i forhold til adkomst, jf. TEK 10 § 12-4.

Til selve planløsningen skal den i henhold til TEK 10 § 12-5 være tilpasset byggverkets funksjon, den skal være utformet slik at det er lett å orientere seg, og slik at man unngår skader på person og dyr ved sammenstøt eller fall.

I henhold til TEK 10 § 12-2 skal en boenhet i bygning med krav om heis også være tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse.

3.2.2.2. Rom og annet oppholdsareal

TEK 10 § 12-7 oppstiller krav til rom og annet oppholdsareal. De skal være utformet på en måte som er tilpasset sin funksjon, i tillegg til at de skal ha tilstrekkelig størrelse, romhøyde og plass til fast og løs innredning. Det finnes tilleggskrav til tilgjengelige boenheter i TEK 10 §§ 12-7 og 12-8.

En boenhet skal minst ha ett bad og ett toalett, jf. TEK 10 § 12-9. Det settes i den forbindelse også krav til planløsningen og størrelsen til baderommet, i tillegg til at det skal finnes mulighet for trinnfri dusjsone, og at det skal være mulighet for å etablere fester for ettermontering av nødvendig utstyr på vegg i dusj og toalettsoner. Det stilles dessuten tilleggsvilkår til boliger med universell utforming.

En boenhet skal ha tilstrekkelig med plass til oppbevaring av klær, mat, sykler, barnevogner, sportsutstyr, hagemøbler osv. Det skal være en innvendig oppbevaringsplass eller bod på minimum 3 kvm (1,5 kvm for ettromsleilighet), i tillegg til oppbevaringsplass eller bod på minimum 5 kvm for oppbevaring av sykler, sportsutstyr, barnevogner m.m. Dette følger av TEK 10 § 12-10.

3.2.2.3. Balkong, porter, trapper, rekkverk

Om byggverket skal ha balkong eller terrasse må disse ha tilfredsstillende sikkerhet og brukskvalitet. Om høydeforskjellen er større eller lik 0,5 m skal det sikres med rekkverk i samsvar med TEK 10 § 12-17. Dette følger av TEK 10 § 12-11.

Det oppstilles videre krav til de ulike delene av bygningene. TEK 10 § 12-15 sier at dør, port og lignende skal være lett å se og bruke. I tillegg skal de utformes på en måte som ikke skader

personer, husdyr eller utstyr. Bredden og høyden skal tilpasses forventet ferdsel og transport, herunder rømning ved brann.

Trapper skal være lette og sikre å gå i, og de skal tilpasses bruken, herunder rømning ved brann. Det stilles krav til håndlister, utforming av trappetrinn, repos, trapperom og bredde, jf. TEK 10 § 12-16.

Rekkverk skal ha høyde og utforming som sikrer mot fall og sammenstøt, og det skal utformes på en måte som forhindrer klatring, jf. TEK 10 § 12-17. Bestemmelsen setter videre minimumskrav til disse installasjonene, så som høyde, krav til håndlisten og krav til åpningen i rekkverket.

3.2.2.4. Energi

I henhold til TEK 10 § 14-1 skal et byggverk prosjekteres og utføres slik at lavt energibehov og miljøriktig energiforsyning fremmes. Kravene gjelder for bygningens oppvarmede bruksareal. Bestemmelsene i TEK 10 §§ 14-2 til 14-6 stiller krav til energieffektivitet og TEK 10 §§ 14-7 til 14-8 stiller krav til energiforsyning.

3.2.2.5. Installasjoner og anlegg

TEK 10 § 15-1 stiller minstekrav til varme- og kuldeinstallasjoner. Dette for å sørge for at installasjonene gir de ytelser som er forutsatt, i tillegg til at krav til sikkerhet, energibruk og innemiljø blir ivaretatt. Disse skal ikke bidra til fare for brann og eksplosjon, og de skal være sikret mot lekkasje.

TEK 10 § 15-3 setter minstekrav til røykkanal og skorstein, TEK 10 § 15-4 for varmpumpe- og kuldeinstallasjoner, TEK 10 §§ 15-5 til 15-7 til innvendig vann- og avløpsinstallasjoner og TEK 10 §§ 15-8 til 15-10 til utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg.

3.2.2.6. Avfall

Det skal legges til rette for kildesortering av avfall. Avfallssystemet skal utføres slik at det ikke oppstår sjenerende støy, lukt eller annen ulempe, jf. TEK 10 § 12-12.

3.3. Krav til brannsikkerhet

3.3.1. Brann- og eksplosjonsvernloven

Ved brannsikkerhet spiller Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) en sentral rolle. I følge lovens formålsbestemmelse skal loven verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser. Loven gjelder den alminnelige plikt til å forebygge brann og eksplosjon, i tillegg til at den regulerer sentral og lokal organisering og gjennomføringen av brann- og eksplosjonsvernarbeidet.

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven har enhver en aktsomhetsplikt og en plikt til å opptre på en måte egnet for å forebygge brann og andre ulykker. Dette inkluderer følgerig også eier av en bolig. Brann- og eksplosjonsvernloven § 6 gir en eier av et byggverk i tillegg en plikt til å sørge for nødvendige sikringstiltak for å forebygge og begrense brann og andre

ulykker. Eier plikter også å sørge for at innretninger som skal sørge for vern mot brann er i forsvarlig stand, og påse at disse til enhver tid virker etter sin hensikt.

3.3.2 Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften)

3.3.2.1. Innledning

Formålet med forebyggendeforskriften er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier gjennom krav til forebyggende tiltak mot brann og eksplosjon. Den regulerer alminnelige plikter til å forebygge brann, men også brannforebyggende tiltak i ethvert brannobjekt som er i bruk. I tillegg regulerer den kommunens brannforebyggende oppgaver.

Forskriften gir eieren av et bygg ansvaret for å sørge for at bygget er bygget, utstyrt og vedlikeholdt i samsvar med alle gjeldende lover og forskrifter om forebygging av brann. Forebyggendeforskriften må særlig ses i sammenheng med plan- og bygningsloven med forskrifter, da kravene til brannteknisk utforming og utstyr er ivarettat når tekniske krav gitt i eller i medhold av disse er oppfylt. Tekniske krav i henhold til pbl. § 20-1 er allerede gjennomgått i 3.1.1.2, mens kravene som stilles etter TEK 10 vil gjennomgås i 3.3.3.

Leieboeren selv skal etter forebyggendeforskriften § 2-2 innrette seg slik at det ikke lett kan oppstå brann, og slik at sikringstiltakene virker som forutsatt. Han har videre en varslingsplikt til eier om han oppdager noe som kan ha betydning for brannsikkerheten. Det er imidlertid eieren av en bygning som har hovedansvaret for brannsikkerheten i bygningen.

3.3.2.2. Rømningsveier og brannsikkerhetsutstyr

Huseier har en rekke plikter i forbindelse med brannsikkerheten. Han har ansvar for at bygningen har rømningsveier, og at disse til enhver tid dekker behovet for rask og sikker rømming, jf. forebyggendeforskriften § 2-3. Huseier plikter om nødvendig å sørge for at kvalifisert personell foretar jevnlig kontroll, ettersyn og vedlikehold av installasjoner, utstyr, konstruksjoner m.m. for å forhindre teknisk forfall som kan redusere brannsikkerheten, jf. forebyggendeforskriften § 2-4.

Eier skal sørge for at boligen har minst én sertifisert røykvarsler, og at den er plassert på en måte som gjør at den høres tydelig på alle soverom, også når dørene er lukket. I tillegg må eier utstyre boligen med slokkeutstyr, jf. forebyggendeforskriften § 2-5.

3.3.2.3. Fyringsanlegg og feiing

Eier skal gi kommunen beskjed når det har blitt installert nytt ildsted, eller foretatt andre vesentlige endringer ved fyringsanlegget. Eier skal også sørge for at hele fyringsanlegget, inkludert skorstein, virker som forutsatt. Det er ulovlig å bruke anlegget om det oppdages feil som åpenbart øker risikoen for brann, jf. forebyggendeforskriften §§ 2-4 tredje og fjerde ledd.

Når eier har fått varsel om feiing, plikter han etter forebyggendeforskriften § 2-6 å sørge for at hele fyringsanlegget er tilgjengelig for feiing, samt utstyrt og innrettet slik at det kan feies på tilfredsstillende måte. I tillegg må eier sørge for at feier får tilfredsstillende adkomst.

3.3.3. Byggteknisk forskrift (TEK 10)

3.3.3.1. Innledning

TEK 10 kapittel 11 regulerer flere krav til brannsikkerheten. For det første skal det være tilfredsstillende brannsikkerhet for personer som oppholder seg i eller på byggverket, for

materielle verdier, og for miljø- og samfunnsmessige forhold. For det andre skal det være tilfredsstillende mulighet for å redde personer og husdyr, og for effektiv slokkeinnsats. For det tredje skal byggverket være plassert slik at sannsynligheten for brannspredning er liten.

3.3.3.2. Risikoklasser og brannklasser

TEK 10 deler ulike byggverk inn i ulike risikoklasser ut fra hva bygget skal brukes til, om personer kjenner rømningsveier og kan bringe seg selv i sikkerhet, om det er ment for overnatting og om bruken forutsetter liten brannfare. Risikoklassene skal skissere hva slags trussel en brann kan innebære for skade på liv, helse og byggverk, og skal legges til grunn for prosjektering og utførelse av bygg. En bolig vil typisk befinne seg i risikoklasse 4 eller 6. Risikoklasse 4 innebærer at byggverket ikke er beregnet for sporadisk personopphold, at personer kjenner til rømningsforhold og kan bringe seg selv i sikkerhet, at bygget er beregnet for overnatting og at forutsatt bruk av byggverk medfører liten brannfare. Om personene som oppholder seg i bygget ikke kjenner til rømningsforholdene, eventuelt at det ikke finnes rømningsveier slik at de ikke har mulighet til å bringe seg selv i sikkerhet, gjelder risikoklasse 6.

TEK 10 opererer videre med brannklasser for å skissere hva slags konsekvenser en brann kan innebære for skade på liv, helse, samfunnsmessige interesser og miljø. Brannklassene skal også legges til grunn for prosjektering og utførelse for å sikre byggverkets bæreevne. Det er fire brannklasser, hvor konsekvens av brann i brannklasse 1 er "liten", mens konsekvensen av brann i brannklasse 4 er "særlig stor". En bolig vil befinne seg i brannklasse 4.

3.3.3.3. Rømningsveier

Det stilles krav til at byggverket skal være utført slik at rømning og redning kan skje raskt og sikkert. Det skal i den forbindelse tas hensyn til personer med funksjonsnedsettelse, jf. TEK 10 § 11-11.

I byggverk hvor det bor mange personer skal rømningsveiene ha god belysning og være merket slik at rømning kan skje på en rask og effektiv måte. Branntekniske installasjoner som har betydning for rømning og redning skal være tydelig merket, jf. TEK 10 § 11-12.

I henhold til TEK 10 § 11-14 skal rømningsveiene ha tilstrekkelig høyde og bredde, og på oversiktlig og lettfattelig måte føre til sikkert sted. Dører skal gå ut i rømningsretning. Om rømningsveien går over flere etasjer skal trappen skilles fra øvrige rømningsveier.

3.3.3.4. Slokking

TEK 10 § 11-16 gir regler om at byggverket skal være tilrettelagt for effektiv manuell slokking av brann. Det inkluderer at bygget skal inneholde manuelt brannslokkeutstyr slik at man effektivt kan slokke brann i brannens startfase. Dette gjelder uansett om bygget i tillegg har et automatisk slokkeanlegg. Utstyret skal være godt merket, og personene som bor der må forventes å være godt kjent med plasseringen. Det skal være brukbar tilgjengelighet for rednings- og slokkemannskap, og det skal legges til rette for at en brann lett kan lokaliseres og bekjempes, i tillegg til at installasjoner som kan ha betydning for rednings- og slokkearbeid skal være tydelig merket.

3.4. Særskilte brannobjekter

3.4.1. Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften)

I henhold til forebyggendeforskriften § 1-3 defineres et særskilt brannobjekt som alle typer brannobjekter som er omfattet av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 (se avsnitt 4.2.2), og er delt inn i følgende tre kategorier; bygninger og områder hvor brann kan medføre tap av mange liv (bokstav a), bygninger, anlegg, opplag, tunneler og lignende som ved sin beskaffenhet eller den virksomhet som foregår i dem, antas å medføre særlig brannfare eller fare for stor brann, eller hvor brann kan medføre store samfunnsmessige konsekvenser (bokstav b), og viktige kulturhistoriske bygninger og anlegg (bokstav c).

Forebyggendeforskriftens kapittel 3 og 4 omhandler særskilte brannobjekter. Kapittel 3 oppsetter krav til organisatoriske tiltak, mens kapittel 4 stiller tekniske krav til objektene.

I henhold til forebyggendeforskriften § 3-1 plikter en eier (eventuelt virksomhet/bruker om eier selv ikke er brukeren) av et særskilt brannobjekt å sørge for at brannsikkerheten er tilfredsstillende dokumentert. Denne dokumentasjonen må omfatte tekniske og organisatoriske tiltak. Denne dokumentasjonen skal på oppfordring legges frem for tilsynsmyndighetene som også kan kreve ytterligere dokumentasjon. Kapittel 3 stiller videre krav til brannøvelser, brannvernleder osv.

Etter forebyggendeforskriften § 4-1 skal en eier, etter en risikovurdering, sørge for å sikre tilstrekkelig rømningstid for personer. Dette skal gjøres gjennom tekniske tiltak som ledesystemer, brannalarmanlegg, manuelt sløkkeutstyr og egnede stasjonære sløkkeanlegg.

3.5. Krav til miljø og helse

3.5.1. Byggteknisk forskrift (TEK 10)

3.5.1.1. Luftkvalitet/inneklima

TEK 10 kapittel 13 stiller krav til miljø og helse. Tilfredsstillende luftkvalitet skal sikres ved at bygningen skal ha ventilasjon tilpasset rommenes forurensnings- og fuktbelastning. Inneluften skal ikke inneholde forurensning i skadelige konsentrasjoner med hensyn til helsefare og irritasjon. I den forbindelse skal det tas hensyn til romtype, innredning, utstyr, og forurensningsbelastning fra materialer, prosesser, personer og husdyr. Minimumskrav til inneluften fastsettes av TEK 10 § 13-1.

3.5.1.2. Ventilasjon

For boenheter fastsetter TEK 10 § 13-2 at det skal være ventilasjon som sikrer frisklufttilførsel på minimum 1,2 m³ pr. time pr. m² gulvareal når rommene eller boenheten er i bruk, og minimum 0,7 m³ pr. time pr. m² gulvareal når rommene eller boenheten ikke er i bruk. Det er ytterligere krav til luftkvaliteten i soverom.

3.5.1.3. Fukt/mugg

Vann (grunnvann, overflatevann, nedbør, bruksvann og luftfuktighet) skal ikke trenge inn i bygningen og gi fuktskader, mugg- og soppdannelse eller andre hygieniske problemer. Dette innebærer også at det må foretas nødvendige tiltak slik at fukt fra grunnen ikke trenger inn i konstruksjonene, og at man får ledet bort overflatevann, nedbør, smeltevann osv. Videre må

bygningdeler prosjekteres slik at de ikke blir skadelig oppfuktet av kondensert vanndamp fra inneluften, jf. TEK 10 §§ 13-12 til 13-18.

3.5.1.4. Våtrom

TEK 10 § 13-20 oppstiller en rekke minimumskrav til våtrom. Dette for å sørge for at våtrom prosjekteres og utføres slik at det ikke oppstår skade på konstruksjoner og materialer på grunn av vannsøl, lekkasjevann og kondens.

3.5.1.5. Lyd

Det er krav til at byggverk prosjekteres og utføres slik at det sikrer muligheten for arbeid, hvile, rekreasjon, søvn, konsentrasjon, kommunikasjon, god taleforståelse, oppfattelse av faresignaler og mulighet for orientering. Om det forventes særlig høyt lydnivå skal særskilte lydisolerende tiltak vektlegges. Dette følger av TEK 10 § 13-6.

Det stilles også krav til at skille mellom brukerområder skal ha lydisolerende egenskaper som sikrer tilfredsstillende lydforhold med hensyn til lyd i brukerområder og på omliggende arealer, jf. TEK 10 § 13-7.

I henhold til TEK 10 § 13-8 skal rom prosjekteres og utføres slik at tilfredsstillende romakustiske forhold sikres. Det er også etter TEK 10 § 13-9 krav til plassering av installasjoner slik at det sikrer tilfredsstillende lydforhold. Dette gjelder også vibrasjonsforhold etter TEK 10 § 13-11.

3.5.1.6. Lys

Alle byggverk skal ha tilfredsstillende tilgang på lys uten sjenerende varmebelastning etter TEK 10 § 13-12. Videre skal rom for varig opphold ha vinduer som gir tilfredsstillende tilgang på dagslys, med mindre virksomheten tilsier noe annet.

3.6. Radon

3.6.1. Strålevernloven og strålevernforskriften

Strålevernloven regulerer enhver bruk/håndtering av strålekilder, og formålet med loven er å forebygge skadelige strålevirkninger på menneskers helse, og bidra til vern av miljøet. Strålevernforskriften har tilnærmet samme formålsbestemmelse. I tillegg til det strålevernloven omfatter, får forskriften også anvendelse på menneskelig aktivitet som i seg selv innebærer forhøyet naturlig ioniserende stråling fra omgivelsene, eller som leder til slik stråling. Dette omfatter blant annet radon i eksisterende bygninger og lokaler som mennesker kan oppholde seg i. Forskriften gjelder ikke bolig hvor eier selv bor, men den gjelder bolig som er leid ut. I forskriften er det innført bindende grenseverdier for radon i blant annet utleieboliger, og en plikt til at radonreducerende tiltak iverksettes om radonnivået overstiger disse grensene. Forskriften ble iverksatt 1. januar 2011, og det er et krav om at de nye grenseverdiene overholdes innen 1. januar 2014.

3.6.2. Byggteknisk forskrift (TEK 10)

TEK 10 § 13-5 første ledd setter krav til at bygninger prosjekteres og utføres med radonforebyggende tiltak, slik at innstrømming av radon fra grunn begrenses. I bestemmelsens andre ledd fastsettes minimumskrav som må oppfylles så fremt det ikke kan dokumenteres at dette er unødvendig for å tilfredsstillende kravene etter første ledd, jf tredje ledd.

3.7. Krav til boligen etter husleieloven

3.7.1. Krav til boligen ved overlevering

I henhold til husleieloven (husll.) § 2-2 skal husrommet være i samsvar med husleieavtalen. Er det ikke avtalt noe spesielt, skal leieobjektet være ryddet, rengjort og i vanlig god stand. Ved vurderingen av om husrommet er i vanlig god stand, tas det blant annet hensyn til husrommets alder og beliggenhet, og leiens størrelse. Tak og vegger skal være tette, vinduer hele, og låsen til ytterdøren være brukelig. I tillegg skal leiligheten være utstyrt med påkrevd brannvernustyr. Om ikke annet er avtalt, har for øvrig leieobjektet en mangel om det ikke passer til de formål tilsvarende husrom vanligvis blir brukt til.

3.7.2. Krav til utleier underveis i leieforholdet

Eiers plikter underveis i leieforholdet er i henhold til husleielovens kapittel 5 å sørge for å opprettholde ro og orden i eiendommen. Videre plikter eier å sørge for å holde leieobjektet og eiendommen for øvrig i den stand som leieboeren har krav på etter reglene i kapittel 2. Disse reglene må sees i sammenheng med de plikter en eier har etter øvrig regelverk som er behandlet i utredningens kapittel 3. Som redegjort for i 3.3.2.2 plikter en eier å utstyre leiligheten med røykvarsler o.l. I henhold til husll. § 5-3 er det leier selv som har ansvar for å foreta funksjonskontroll, rengjøring osv. av slikt utstyr.

4. OVERSIKT OVER OFFENTLIGE INSTANSERS TILSYNS- OG SANKSJONSMULIGHETER

4.1. Plan- og bygningsloven

4.1.1. Innledning

Kommunen har en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, så fremt ikke overtredelsen er av mindre betydning, jf. pbl. § 32-1.

Før ulovlighetsoppfølgingen starter, må det sendes ut et forhåndsvarsel. Adressaten får en rett til å uttale seg innen en frist på minimum tre uker. Varselet skal også opplyse om at dersom de ulovlige forholdene ikke rettes innen fristen, vil bygningsmyndighetene kunne følge opp med pålegg om retting eller stans, eller vedtak om tvangsmulkt. Det skal også opplyses om at eventuelle pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom.

4.1.2. Byggesaker

4.1.2.1. Tilsyn

Plan- og bygningslovens kapittel 25 gir kommunen en plikt til å føre tilsyn i byggesaker slik at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dette skal kommunen gjøre i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal også føre tilsyn med allerede gitte pålegg, og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn. Utover dette avgjør kommunen selv i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken, og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt.

4.1.3. Eksisterende byggverk

4.1.3.1. Tilsyn

I henhold til pbl. § 31-7 kan plan- og bygningsmyndighetene føre tilsyn for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, eksempelvis ulovlig utleie. Tilsyn kan kun utføres om det foreligger forhold som nevnt, eller om det skal vurderes pålegg etter pbl. §§ 31-3 (sikring og istandsetting) eller 31-4 (pålegg om dokumentasjon og utbedring).

4.1.4. Ulovlighetsoppfølging

4.1.3.1. Pålegg og opphør av bruk

Plan- og bygningsloven § 32-3 gir plan- og bygningsmyndighetene en mulighet til å gi pålegg om retting av ulovlige forhold, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid. Dette gjelder ved forhold som strider mot bestemmelser gitt i plan- og bygningsloven, eller bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Samtidig med utferdigelsen av pålegget kan det også fastsettes tvangsmulkt. Det endelige pålegget kan tinglyses som en heftelse på den aktuelle eiendom. Bestemmelsen er direkte relevant for leieforhold etablert i bygg som ikke er godkjent for utleie.

Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene i henhold til pbl. § 32-4 gi den ansvarlige pålegg om opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Dette kan gjøres uten forhåndsvarsel, og plan- og bygningsmyndighetene kan kreve bistand av politiet for gjennomføringen.

4.1.3.2. Tvangsmulkt

Tvangsmulkt kan fastsettes for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist ved forhold i strid med bestemmelser av plan- og bygningsloven, eller bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 32-5. Mulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting, og løper fra fristoverskridelsen for retting. Om den ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Tvangsmulkten kan løpe så lenge det ulovlige forholdet varer, enten som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Mulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Når forholdene er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

4.1.3.3. Forelegg

Om den ansvarlige for ulovligheten unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven, kan plan- og bygningsmyndighetene utferdige forelegg om plikt til å etterkomme pålegg etter pbl. § 32-6. Om det har gått mer enn seks måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlig for å få forelegget prøvd. Dette må reises innen 30 dager fra forkynnelsen. Om dette ikke gjøres har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Forelegg kan ikke påklages.

4.1.3.4. Tvang

Om pålegg i rettskraftig dom, eller likestilt forelegg, ikke etterkommes, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføres for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven³ §§ 13-7 og 13-14. Dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for de som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist, utgjør pålegget et særlig tvangsgrunnlag. Det kan da fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter pbl. § 19-3 er trukket tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter pbl. § 21-10 tredje ledd ikke er utført.

4.1.3.5. Overtredelsesgebyr

Pbl. § 32-8 lister opp de tilfeller hvor det kan ilegges overtredelsesgebyr. Det er krav til at overtredelsen etter bestemmelsen er gjort enten forsettlig eller uaktsomt. Tiltak det kan gis overtredelsesgebyrer for er;

- Om det er utført tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven når dette kan føre eller har ført til personskade, vesentlig materiell skade eller skade for miljøet.
- Om noen utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter plan- og bygningsloven, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse.
- Om det ikke utføres kontroll av tiltak i samsvar med bestemmelser om dette gitt i eller i medhold plan- og bygningsloven, og gitte tillatelser.

³LOV-1992-06-26-86

- Om noen bruker, eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter plan- og bygningsloven, eller bruken er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, vedtak eller plan.
- Om noen prosjekterer, utfører eller lar utføre eller kontrollerer et tiltak etter § 20-1 uten at arbeidet blir forestått av ansvarlige som er godkjent etter § 22-1 og er tildelt ansvarsrett etter § 21-4 tredje ledd.
- Om noen gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene.
- Om noen, tross skriftlig pålegg ikke oppfylder vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 19-3.
- Om noen, tross skriftlig pålegg ikke oppfylder plikten etter § 31-3 første ledd første punktum til å holde byggverk og installasjoner i stand.
- Om man ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 31-5 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomta.
- Om man, tross skriftlig pålegg ikke oppfylder plikten etter § 28-2 til å treffe sikringstiltak.
- Om man ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 29-6 tredje ledd om å treffe tiltak for å avhjelp ulempe fra bygningstekniske installasjoner.
- Om man ikke etterkommer særskilt pålegg eller forbud, gitt i medhold av plan- og bygningsloven, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at overtredelsesgebyr kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.

Disse overtredelsesgebyrene kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven, når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr. Den ansvarlige skal skriftlig varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn tre uker. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

4.1.3.6. Straff

I henhold til pbl. § 32-9 kan overtredelser av pbl. § 32-8 første ledd som er vesentlige og forsettlig eller grovt uaktsomme, straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, og graden av utvist skyld. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av plan- og bygningsloven eller forskrift gitt i medhold av plan- og bygningsloven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

4.1.3.7. Undersøkelser

Etter pbl. § 33-2 kan plan- og bygningsmyndighetene, eller andre med samtykke fra kommunen, foreta måling, utstikking og andre undersøkelser på fast eiendom, med sikte på gjennomføring av plan- og bygningsloven eller bestemmelser i medhold av loven. Kommunen kan gi andre samtykke til å foreta slik undersøkelse. Eier/bruker må varsles før undersøkelse finner sted. Eier skal gjøres oppmerksom på ulovlige forhold som oppdages ved tilsyn. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi eier skriftlig pålegg om retting innen en fastsatt frist, og kan i særlige tilfeller helt eller delvis forby bruken av byggverk eller areal inntil de ulovlige forholdene er rettet.

4.2. Brann- og eksplosjonsvernloven

4.2.1. Brannsikkerhet

Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 31 kan Kongen bestemme hvem som på sentralt nivå skal føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven blir overholdt. Tilsynsmyndighetene kan etter anmodning fra kommunen bistå ved gjennomføringen av pliktig tilsyn etter § 32. Utøvelsen av tilsyn reguleres av brann- og eksplosjonsvernloven §§ 33-36. Disse omhandler tilsynsmyndighetens rett til å kreve opplysninger, deres rett til å få uhindret adgang til ethvert sted de finner det nødvendig å føre tilsyn, deres rett til å innhente prøver og deres plikt til å avgi rapport.

4.2.1.1. Pålegg og stans av virksomhet

Tilsynsmyndighetene kan gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av brann- og eksplosjonsloven, jf brann- og eksplosjonsvernloven § 37. Det skal fastsettes en frist for når pålegget skal være utført. Om pålegget ikke oppfylles innen fristen kan virksomheten stanses helt eller delvis, eller tilsynsmyndigheten kan forby bruken av byggverket helt eller delvis.

Ved overhengende fare kan tilsynsmyndigheten stanse virksomhet eller forby bruken av byggverket selv om pålegg ikke er gitt.

4.2.1.2. Tvangsmulkt

Når påleggets oppfyllelsesfrist har utløpt kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag/uke/måned som går, eller det kan fastsettes en engangsmulkt, jf. brann- og eksplosjonsloven § 39. Tvangsmulkten kan frafalles av sentral tilsynsmyndighet.

4.2.1.3. Tvang

Om pålegg eller forbud ikke etterkommes kan tilsynsmyndigheten utferdige forelegg, jf. brann- og eksplosjonsloven § 40. Forelegg er et nytt pålegg om at det tidligere pålegget eller forbudet skal etterleves innen en ny frist som fastsettes i forelegget. Den forelegget er rettet mot kan ikke påklage forelegget, men kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvet. Om søksmål ikke reises får forelegget samme rettsvirkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Om pålegget i rettskraftig dom eller likestilt forelegg ikke etterkommes, kan tilsynsmyndighetene selv sørge for at pålegget utføres på den som forelegget er rettet mot sin regning. Dette kan gjøres uten kjennelse, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14.

Ved overhengende fare kan pålegget fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten dom eller forelegg.

4.2.1.4. Straff

Om man forsettlig eller uaktsomt overtrer brann- og eksplosjonsvernloven eller forskrifter, eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven, eller medvirker til dette, kan man straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 42.

4.2.2. Særskilte brannobjekter

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 13 plikter kommunen å identifisere og føre fortegnelse over byggverk hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier (særskilte brannobjekter). Kommunen må sørge for at det

føres tilsyn for å påse at disse er tilstrekkelig sikret mot brann. Tilsynet skal omfatte alle forhold av betydning for brannsikkerheten. Kommunen må overfor sentral tilsynsmyndighet dokumentere hvordan tilsyn med byggverk som kommunen eier eller bruker, er gjennomført, og hvordan eventuelle pålegg er fulgt opp.

4.3. Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften)

4.3.1. Tilsyn og pålegg

Forebyggendeforskriftens kapittel 6 omhandler tilsyn. Hovedregelen er at tilsyn skal være meldt på forhånd, men ved behov kan også uanmeldt tilsyn finne sted. Det skal føres tilsyn med at alle brannforebyggende (også konsekvensforbyggende) tiltak er tilstrekkelige. Om det er avvik fra brannsikring skal det gis anmerkning, og rapport skal umiddelbart sendes eier med frist til å redegjøre for hvordan og når avvikene vil bli rettet opp. Gir ikke eier tilfredsstillende tilbakemelding inne fristen skal tilsynsmyndighetene gi nødvendige pålegg for å oppnå tilfredsstillende brannsikkerhet. Tilsyn kan erstattes med egenmelding fra objekteier om at brannsikkerheten er tilfredsstillende, og dersom det ikke har skjedd vesentlige endringer siden forrige tilsyn. Om tilsynsmyndighetene avdekker grove brudd på annen lovgivning skal vedkommende myndighet varsles.

Tilsvarende bestemmelser finnes om feiing etter forebyggendeforskriftens kapittel 7.

I henhold til forebyggendeforskriften § 6-3 settes det krav til hyppigheten av tilsyn i særskilte brannobjekter. I objekter som nevnt i definisjonens (se avsnitt 3.4.1) bokstav a og b må det utføres tilsyn minst én gang hvert år, og for objekter av type c minst én gang hvert fjerde år.

4.3.2. Sanksjoner etter brann- og eksplosjonsvernloven

Det er forebyggendeforskriftens kapittel 10 som angir myndighetens tiltak ved brudd på forskriften. I henhold til denne skal sentral tilsynsmyndighet føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt, om ikke forskriften uttrykkelig gir denne myndigheten til kommunen. Sentral tilsynsmyndighet kan fravike bestemmelsene i forskriften når særlige grunner foreligger. Det kan settes særskilte betingelser for slike fravik. Utøvelsen av tilsyn reguleres av brann- og eksplosjonslovens §§ 33-36, og overtredelse av forskriften reguleres av brann- og eksplosjonsvernlovens §§ 37-40, samt § 42. Disse er behandlet i avsnitt 4.2.

4.4. Forskrift om adgang til å føre brannverntilsyn i 1890-gårder/eldre murgårder og omsorgsboliger i Oslo kommune, Oslo

Forskriften om brannverntilsyn i eldre bygårder i Oslo ble fastsatt av Oslo bystyre i 2008, med det formål å forebygge brann og redusere konsekvensene av brann i nærmere bestemte bygninger som ikke omfattes av brann- og eksplosjonsvernlovens bestemmelser om særskilte brannobjekter. I henhold til forskriftens § 2 har kommunen som lokal tilsynsmyndighet rett til å føre brannverntilsyn i 1890-gårder/eldre murgårder (murgårdsbebyggelse oppført i perioden ca. 1860-1930 med yttervegger og bærevegger i murt teglstein og hvor etasjeskillere er av tre) og omsorgsboliger (boliger tilrettelagt for pleie- og omsorgsformål og som er bygget med omsorgsstandard) i Oslo kommune. Tilsynet skal påse at bestemmelsene gitt i eller i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven er ivaretatt, og sørge for eventuell oppfølging og reaksjoner etter tilsynet, jf. forskriften § 3. Dette skal gjøres for påse at sikkerheten i disse

bygningene er ivaretatt og for å redusere sannsynlighet for brann og konsekvenser av brann. Det skal vurderes om det er hensiktsmessig å la kravene til særskilte brannobjekter i forebyggendeforskriften gjelde helt eller delvis, jf. forskriften § 4.

4.5. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

4.5.1. Innledning

Per 2011 er det kommunehelsetjenesteloven som regulerer kommunens plikt å fremme folkehelse. Denne loven skal 1. januar 2012 erstattes av ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven). Per i dag er det kommunehelsetjenestelovens kapittel 4a som regulerer miljørettet helsevern, men dette kapittelet er foreslått flyttet til ny folkehelselov, når helse- og omsorgstjenesteloven trer i kraft⁴.

Folkehelseloven § 1 angir at formålet med loven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Loven skal i henhold til andre ledd sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte, og loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid.

I henhold til folkehelseloven § 4 har kommunen en plikt til å fremme befolkningens helse, trivsel, og gode sosiale og miljømessige forhold. I tillegg skal den bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, utjevning av sosiale helseforskjeller og å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. Kommunen plikter videre å fremme folkehelse⁵ innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt.

Folkehelselovens kapittel 3 regulerer miljørettet helsevern. Dette omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. I samsvar med formålsparagrafen § 1 kan departementet gi forskrifter om miljørettet helsevern, herunder innemiljø, luftkvalitet, vann og vannforsyning, støy, omgivelseshygiene, forebygging av ulykker og skader mv. Det er kommunestyret som skal ha tilsyn med dette, men ansvaret kan delegeres etter reglene i kommuneloven, eksempelvis til kommunelegen om dette er nødvendig grunnet tidsnød.

4.5.2. Konsekvensutredning, opplysningsplikt og granskning

Den ansvarlige for forhold ved en eiendom kan pålegges for egen regning å utrede mulige helsemessige konsekvenser av forholdet, så fremt ulempene ved en slik utredning står i rimelig forhold til de helsemessige hensynene som tilsier at forholdet utredes, jf. folkehelseloven § 11.

I henhold til folkehelseloven § 12 plikter den ansvarlige for eiendommen av eget tiltak å gi kommunen opplysninger om forhold ved eiendommen som åpenbart kan ha negativ innvirkning på helsen. Kommunen kan også pålegge den ansvarlige for eiendommen en plikt til å gi allmennheten opplysninger om forhold ved eiendommen som kan ha innvirkning på helsen.

⁴ Prop. 91 L (2010-2011) side 61

⁵ befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning, jf folkehelseloven § 3a

Kommunen har mulighet etter folkehelseloven § 13 til å beslutte granskning av en eiendom. Granskningen gjennomføres av den som er delegert myndighet etter folkehelseloven § 9, og om nødvendig med bistand fra politiet. Omkostninger forbundet med granskningen betales av den ansvarlige for eiendommen.

4.5.3. Pålegg

Etter folkehelseloven § 14 kan kommunen pålegge forhold ved eiendommen rettet hvis forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen, eller det er i strid med bestemmelser gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3. Pålegget skal være skriftlig, og det skal inneholde en frist for når det skal være utført. Kostnadene ved å gjennomføre pålegget ligger hos den som er ansvarlig for forholdet.

4.5.4. Tvangsmulkt

Om et pålegg som nevnt i 4.5.3. oversittes, kan kommunen ilegge vedkommende tvangsmulkt, enten i form av engangsmulkt eller løpende dagmulkt etter folkehelseloven § 15. Denne mulkten er tvangsgrunnlag for utlegg.

4.5.5. Stansing

Stansing av hele eller deler av virksomhet kan gjennomføres, om nødvendig med bistand fra politiet, ved overhengende fare for helseskader etter folkehelseloven § 16.

4.5.6. Overtredelsesgebyr

Etter folkehelseloven § 17 kan departementet i forskrift fastsette at kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr overfor den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i folkehelseloven §§ 10-14 og § 16. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av folkehelseloven §§ 8 og 10, når det er fastsatt i forskriften at overtredelse kan medføre slik sanksjon. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

4.5.7. Straff

Dersom noen overtrer pålegg eller forskrifter gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3 forsettlig eller uaktsomt, kan de straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder, eller begge deler, i henhold til folkehelseloven § 18.

4.6. Husleieloven

4.6.1. Innledning

Leieboer har også en rekke virkemidler å ta i bruk om det oppdages feil ved leieobjektet. Misligholdsbeføyelsene reguleres av husleielovens kapittel 2, som vil gjennomgå kort. Før en leieboer kan ta i bruk misligholdsbeføyelsene forutsettes det at det er reklamert i tide etter husll. § 2-8.

4.6.2. Retting

Om det oppdages mangler ved husrommet kan leieboer kreve retting etter husll. § 2-10. Dette så fremt retting kan skje uten urimelige kostnader eller ulempe for utleier. Om utleier ikke oppfyller sin plikt til å rette mangelen innen rimelig tid, kan leieboer selv rette mangelen for utleiers regning.

4.6.3. Prisavslag

I den tid leieobjektet lider av en mangel har leieboer krav på et prisavslag, jf. husll. § 2-11. Prisavslag kan kreves i hele perioden leieobjektet lider av en mangel, og skal settes til differansen mellom husrommets leieverdi i mangelfull stand og i kontraktsmessig stand. Om leieboer avslår utleiers tilbud om retting mister leieboer kravet om prisavslag.

4.6.4. Tilbakeholdelse av leien

Leieboer har rett til å holde tilbake så mye av leien at det sikrer de krav leieboer har mot utleier i henhold til husll. § 2-15.

4.6.5. Heving

Om det foreligger vesentlig mislighold på utleiers side kan leieboer heve leieforholdet. Dette gjelder så fremt ikke manglene har blitt rettet, eller har blitt akseptert av leieboer.

4.6.6. Erstatning

Leieboer kan kreve erstatning for sitt økonomiske tap som følge av en mangel, jf. husll. 2-13. Dette forutsetter at mangelen ikke ligger utenfor utleiers kontroll. Leieboer kan uansett kreve erstatning om manglene skyldes feil eller forsømmelse fra utleier, eller leieobjektet allerede på avtaletiden avvek fra det som er tilsikret fra utleier.

5. VURDERING AV DAGENS REGELVERK

5.1. Mangler ved boligen

5.1.1. Innledning

Leieboerforeningens erfaring er at et stort antall graverende leieboliger er lokalisert i utleiers eget hus, typisk sokkel- eller loftsleiligheten. Disse utleieobjektene er ofte innredet som egne boligdelar uten at det er søkt om dette hos kommunen, og uten at det er tenkt gjennom hvilke krav som stilles til en god bolig. Typiske problemstillinger knytter seg til sikkerhet, eksempelvis manglende rømningsveier eller dårlig lysforhold, og inneklima så som fukt- og muggproblemer.

Vi ser også at flere graverende leieforhold befinner seg i gamle bygårder. I disse gårdene er det særlig problemer med hensyn til brannsikkerhet. Vi har sett tilfeller av branner med dødelig utfall nettopp i slike gårder fordi brannsikkerheten ikke er god nok.

I det følgende vil disse gruppene av leieforhold prege utredningen, men også andre typer graverende leieforhold vil tas opp. Det påpekes forøvrig at det også vil være andre momenter i et leieforhold som vil kunne være, eller oppleves, som graverende, men som ikke har fått plass i denne utredningen.

5.1.2. Brannsikkerhet

Mange huseiere som ønsker å leie ut deler av boligen velger å leie den ut uten å ta hensyn til brannsikkerhet, herunder noe så essensielt som rømningsveier. For leieboere kan det være lite å gjøre med dette. Der eier først har valgt å leie ut boligen uten å sjekke opp lovverk, eller å følge gjeldende lovverk, er det normalt lite leier tilbys annet enn at de fra tid til annen tilbys å flytte.

Om man tar eksempelet med rømningsveier kan leieboer teoretisk sett bøte på problemet selv ved hjelp av husleielovens regler om å utbedre mangler om utleier ikke har utbedret selv. Dette forutsetter imidlertid at mangelen er av en slik art at leieboer faktisk har mulighet til å rette, eksempelvis kjøpe inn et branntau. Om mangelen på rømningsveier skyldes bygningen som sådan blir det langt verre. Leieboerforeningens erfaring er at i slike tilfeller har leieboer i prinsippet to valg. De kan bo der videre og håpe det aldri blir en brann i boligen, eller de kan flytte.

Foreningen opplever at når leieboer reklamerer på slike forhold blir leieboer ofte møtt med argumenter som at utleier ikke har økonomi til å utbedre problemet, eller ikke har et ønske om å prioritere å utbedre problemet. Man kan stille seg spørsmålet om økonomi i denne forbindelse er en god nok grunn til å la være å utbedre, eller om en eier må la være å leie ut et leieobjekt som ikke oppfyller de kvalitetskrav som er behandlet i denne utredningens kapittel 3. Svaret er klart nok at eier ikke kan leie ut mangelfulle objekter, men i praksis er svaret et helt annet. Det er en kjensgjerning at en stor del av de private utleieobjektene ikke er lovlige og sikre leieobjekter.

Spørsmål som da må stilles er om det offentlige har gode nok rutiner på å følge opp tilfeller hvor de har blitt kjent med at det leies ut et objekt som ikke, eller muligens ikke, tilfredsstiller kravene etter dagens regelverk.

Dersom kommunens offentlige etater får kjennskap om leieobjekter hvor det er fare for liv og helse vil de foreta tilsyn, og vurdere hva slags virkemidler som skal benyttes for å rette opp i forholdene. Leieboerforeningen er kjent med at det i slike sammenhenger er et godt samarbeid mellom ulovlighetsgruppen i plan- og bygningsetaten og brannvesen. Om nødvendig også og med politi⁶.

Brann- og redningsetaten har i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven en mulighet til å stanse bruken av en bolig med umiddelbar virkning. Dette gjøres imidlertid kun om det er fare for liv og helse, og det vurderes derfor konkret i det enkelte tilfelle om slik bruksnekt skal brukes. Vår erfaring er at terskelen for bruksnekt ligger høyt grunnet hensynet til at dette er menneskers bolig. Om det er byggmessige mangelfulle forhold, men ingen umiddelbar fare for liv, må saken i stedet følges opp av plan- og bygningsmyndighetene. Disse vil stort sett gå veien via utbedringspålegg, eventuelt kombinert med tvangsmulkt. Vår erfaring er at påleggene i disse tilfellene stort sett vil gå på at bruken må stanses, dvs at leieboeren må flytte. Dette innebærer at konsekvensen av at kommunen tar affære er at det ofte stiller leieboeren i en vanskelig situasjon, da leieboer sjelden har en ny bolig å flytte til på dagen.

Et viktig moment i forbindelse med kommunens mulighet til å i det hele tatt komme på tilsyn, eller komme med andre virkemidler, er at kommunen må få kunnskap, eller mistanke, om ulovlighetene. Mange leieboere vil aldri melde fra om gravende forhold ved en bolig av redsel for å miste boligen. Det kan være vanskelig å sette seg inn i hvor alvorlig situasjonen kan bli ved en eventuell brann, og mange beboere velger derfor å bare ta sjansen på at en brann aldri oppstår. Dette ser man særlig når markedet er presset, og det er vanskelig å finne en bolig. Man ser det også i de tilfeller hvor leieboer er en person som har vanskeligheter med å finne bolig grunnet forhold ved vedkommende selv, eksempelvis person som er avhengig av garanti fra NAV, eller enkelte med innvandrerbakgrunn.

Leieboerforeningen ser også andre problemstillinger knyttet til det å få leieboere, eller andre, til å melde fra om leieobjekter som er ulovlige. For det første er det mangelen på kunnskap. Folk flest har ikke oversikt over regelverket. Folk flest vet ikke hvilke krav som stilles. Og folk flest vet ikke hvor de skal henvende seg. For det andre er det en usikkerhet i hva som faktisk gjøres om man melder fra, det vil si at det er en viss usikkerhet i hva slags hensikt det har å melde fra om et leieobjekt man mistenker å være ulovlig. Leieboerforeningens erfaring er heller ikke at leieboere møter en aktiv og oppsøkende offentlig myndighet der de konkret varsler om ulovligheter.

5.1.2.1. Særskilte brannobjekter

Brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter har skilt ut en gruppe som kalles særskilte brannobjekter, se avsnitt 3.4. og 4.2.2. Kommunen plikter å holde oversikt over disse objektene, og til å føre tilsyn med dem.

I Oslo kommune regnes ikke bygårdene som et særskilt brannobjekt, men det er da innført en egen forskrift som gir kommunen tilsynsrett i eldre murgårder, se avsnitt 4.4. Dette er et steg i riktig retning med tanke på den fare vi vet de eldre gårdene i Oslo utgjør. Øvrige bygårder er

⁶ Informasjonen er gitt fra Oslo kommune

imidlertid ikke registrert som et særskilt brannobjekt, og kommunen drar kun ut på tilsyn til disse om de har fått egne tips. Det vil si at disse bygårdene behandles på lik linje som eksempelvis eneboliger. Leieboerforeningen mener dette er svært uheldig, da det må være vanskelig å få oversikt, og dermed en mulighet til å tipse kommunen, om det er forhold som utgjør en fare i en bygård. Det er klart at bygårder med mange leiligheter vil utgjøre en stor fare for mange liv om brann utløses. Det er dermed etter Leieboerforeningens oppfatning klart at bygårder må inkluderes i denne gruppen, og at det bør stilles krav til oppfølgingen av disse. Det er videre uheldig at det vil kunne variere fra kommune til kommune om bygårder anses som særskilte brannobjekter.

5.1.3. Inneklima

Leieboerforeningens erfaring er at mange leieboere opplever fukt og mugg som et problem i deres leieforhold. Erfaringsmessig er disse sakene svært vanskelige å håndtere grunnet både bevismessige spørsmål og et lovverk som er lite anvendelig på dette området.

Leieboerforeningen har gitt Mycoteam⁷ i oppdrag å skrive en rapport om fukt- og muggsoppskader, og i den forbindelse også skissere noen av de problemstillinger man her møter⁸.

Det er åpenbart at mugg- og fuktproblemer påvirker boligen i uheldig retning. Mycoteam sin rapport skisserer i tillegg hva slags problemer slike skader skaper for beboeren selv. De uttaler at:

”Det er meget godt dokumentert at opphold i boliger med fuktskader gir økt risiko for helseplager som flere og verre luftveisinfeksjoner, forverring av eksisterende astma/allergi-plager, hoste, piping i brystet, hodepine, unormalt tretthet og nedsatt arbeidsevne (Sick Building Syndrome). Det er også studier som viser at det å oppholde seg i et fuktskadet bygg over tid gir økt risiko for å utvikle astma. ... Også opprinnelig friske personer kan få betydelige helseplager ved opphold over tid i boliger med et dårlig inneklima. ... De samfunnsøkonomiske kostnadene av dårlig inneklima er dokumentert å være betydelig.”

Rapporten skisserer dermed at boliger med slike problemer er en stor belastning for både leieboer og samfunnet forøvrig. Eier selv burde også ha en egeninteresse i å utbedre fukt- og muggskader. Vår erfaring er imidlertid at i de tilfeller hvor det utvikles et dårlig inneklima uten at dette direkte skader bygningen er eier sjelden interessert i å bidra til utbedring. I disse tilfellene blir det ofte en diskusjon rundt omfang og årsak.

Mycoteam beskriver tre forskjellige årsaker til dårlig inneklima; bygningsmessige forhold, bruksmessige forhold og tilfældigheter.

Bygningsmessige forhold kan eksempelvis være fuktkritiske konstruksjonsløsninger eller mangelfull utvendig drenering. Det er klart at det er eiers ansvar å utbedre forholdene om årsaken skyldes bygningsmessige forhold.

Bruksmessige forhold kan være direkte feilaktig bruk av boligen. Leieboerforeningens erfaring er at leieboere som reklamerer på mugg og fukt får nettopp beskyldninger om

⁷ Mycoteam AS er et rådgivende konsulentfirma som arbeider innenfor fagfeltet biologiske bygningskader (sopp, muggsopp, råtesopp, vannskader, fukt og insekter).

⁸ Mycoteam; Fukt- og muggsoppskader i utleieobjekter, vedlegg 1

feilaktig bruk i retur fra sin utleier. Mycoteam skriver imidlertid i sin rapport at deres erfaring er at det som i første omgang kan se ut som et problem forårsaket av feil bruk, ofte viser seg å skyldes en bygningsmessig svakhet. Dette trenger man imidlertid en mer inngående faglig vurdering for å avdekke.

Fuktproblemer som skyldes tilfeldigheter kan eksempelvis være lekkasjer eller vanninntregning. Slik forhold vil også i utgangspunktet være utleiers ansvar å utbedre.

Mycoteams rapport gjennomgår også måter å utbedre mugg- og fuktproblemer. Det følger av disse at de er så omfattende at en leieboer normalt vil ha små muligheter til å utføre disse. Man er derfor avhengig av at eier av fri vilje foretar disse utbedringene.

En annen problemstilling er knyttet til det å faktisk avdekke fukt- og muggproblemer og årsaken til disse. Som det fremkommer av Mycoteams rapport vil kostnader ved at de skal komme på befaring, og i tillegg skrive en rapport, fort påløpe seg til flere tusen kroner. Dette er en utgift Leieboerforeningen erfarer at utleier sjelden ønsker å påta seg, og en utgift leieboer kvier seg for å legge ut for, eller ikke har mulighet til å legge ut for.

Problemene Mycoteam skisserer samsvarer mye med Leieboerforeningens erfaring. Mange leieboere som tar kontakt med foreningen forteller om helseplager som har oppstått etter at de har flyttet til et nytt leieobjekt. Flere har også legeerklæringer som bekrefter disse påstandene. Det er imidlertid slik at mange av beboerne har vanskeligheter med å få utleieren sin til å ta tak i problemene. Utleier avviser i mange tilfeller at det skal foreligge et problem, eller de forsøker å skyve ansvaret over på leieboeren. Utleier kommer ofte unna med dette fordi det per i dag ikke er noe lovverk som klart definerer hva som er kravene til en god bolig, og hvem som har ansvar for å utrede om man mistenker forhold som gir potensielle helseplager. Erfaringsmessig nytter det heller ikke for leieboerne å ta kontakt med det offentlige i slike situasjoner. Leieboeren står i disse sakene derfor ovenfor en vanskelig situasjon. Mange av de forsøker å benytte seg av husleielovens misligholdsbeføyelser som krav om retting og prisavslag. I mange tilfeller møter utleierne slike krav med varsel om utkastelse om leien ikke betales fullt ut.

Mange av leieboerne ønsker også å flytte fra leieobjektet umiddelbart. Vi ser imidlertid at mange utleiere ikke aksepterer hevingen, og krever husleie for resterende del av leieperioden, eventuelt oppsigelsestid.

Leieboerne kan forsøke å ta ut en klage til Husleietvistutvalg/forliksråd for å få en avgjørelse på sitt krav. Leieboerne har da bevisbyrden for at de har krav på prisavslag, eller at det foreligger en hevingsgrunn. Denne bevisbyrden vil være vanskelig å oppfylle uten eksempelvis en rapport fra fagfolk. Som nevnt er slike rapporter kostbare, og mange leieboere har ikke råd til å legge ut for denne kostnaden. Dette fører til at leieboerne ofte ender opp som tapende part, ved at de ikke klare å bevise sitt krav om heving eller prisavslag, og ergo får et økonomisk tap i tillegg til at de i enkelte tilfeller blir "tvunget" til å bli boende i leieobjekter med inneklima som er langt fra tilfredsstillende. Mange av disse leieboerne opplever i tillegg å få ytterligere et økonomisk tap ved at eiendeler (indirekte tap i henhold til husleieloven § 2-14) blir ødelagt av fukt og mugg, og de ikke får erstattet disse.

5.1.4. Overbefolkning

En viktig gruppe av graverende leieforhold er de hvor leieobjektet er overbefolket. Det er ingen bestemmelse som regulerer problemstillingen vedrørende overbefolkning, annet enn fremleiebestemmelsene i husleieloven. I henhold til bestemmelsene som regulerer opptak i husstanden og fremleie i husleieloven kan en utleier nekte opptak i husstandene eller fremleie om leieobjektet blir klart overbefolket. Bestemmelsen gir imidlertid ikke utleier en plikt til å nekte opptak/fremleie. Bestemmelsen setter heller ikke et forbud til eier mot å leie ut til mange personer, noe som mange utleiere ser seg tjent med.

Det er klart at boliger som er beregnet for enslige, eventuelt små familier, men som bebos av langt flere personer er problematisk i relasjon til alle de gjennomgåtte problemstillinger. Det påvirker åpenbart innklimaet, men langt verre er den brannsikkerhetsmessige risikoen.

Leieboerforeningen er klar over at diskusjonen om hva som er en overbefolket bolig, og i den forbindelse operere med førende normer, kan være problematisk. Det er klart at det er vanskelig å sette en grense på hvor mange personer som kan bo i en bolig, særlig sett i sammenheng med at det ville være vanskelig og kontroversielt å gi et forbud mot opptak i husstanden av nærmeste familie. Det er dog heller ikke her vi ser de groveste tilfellene av overbefolkning. De groveste tilfellene finner vi særlig tilknyttet arbeidsinnvandring. I de siste årene har det vært mange tilfeller hvor et stort antall arbeidsinnvandrere blir plassert i én bolig/leilighet. Boligene generelt har ingen brannsikkerhet tilpasset antall beboere. Overbefolkningsproblematikken er ikke direkte regulert i regelverket, men i det disse boligene hefter med dårlig brannsikring, så som manglende rømningsveier, dårlig lysforhold, manglende brannslukningsutstyr osv. vil kommunen kunne løse dette ved hjelp av det regelverket som gjelder for brannsikkerhet.

Vi har også sett at problemstillingen om overbefolkning har blitt tatt opp i media, og at brannvesenet har uttalt at de skal ha ytterligere fokus på dette, men Leieboerforeningen stiller seg imidlertid spørrende til hvordan en henvendelse til det offentlige om nettopp overbefolkning ville blitt fulgt opp.

5.1.5. Brakker

Man kan søke om å sette opp brakker til midlertidig bruk i inntil to år etter plan- og bygningsloven. Det er imidlertid en kjent problemstilling at brakkene blir stående utover denne perioden, og at de ikke bare blir brukt som midlertidige boliger eller pendlerboliger, men som permanente boliger. Enda mer graverende blir dette når man vet at det også bor barn i disse brakkene.

Brakkene kan være av forskjellig standard, men det er klart at de er ment som midlertidige boliger, og at det er uheldig at disse brukes som fast og permanent bolig. Det ligger i brakkenes natur at disse er mindre egnet som permanente boliger. Eksempelvis er flere av disse brakkene plassert i områder som ikke er egnet for boligformål, så som mellom to motorveier, innflying til flyplasser, uten tiltak for å skjerme støy, vibrasjon og støv osv. Det er også lite trolig at det er fokus på tilfredsstillende innklima.

Leieboerforeningen er klar over at det er fokus på brakkene som er oppført i Oslo, og at man nå jobber med å registrere disse. Foreningen mener dette er et skritt i riktig retning. Det som fremstår som høyst uklart er hva slags konsekvenser det får om det oppdages brakker som bebos utover toårsperioden. Et annet viktig spørsmål er hvilke tiltak man ser for seg at man

skal gjennomføre for å få leieboere som bor i brakker på permanent basis, over i ordinære boliger.

5.2. Vurderinger og forslag til tiltak

5.2.1. Innledende kommentarer

Regelsettet som behandler kravene til leieboliger er svært detaljert både med hensyn til kravene som stilles til eksisterende boliger, og oppføringen av nye. Dersom alle krav blir etterfulgt er det vanskelig å se at det skulle finnes mange graverende leieobjekter. Det er nå likevel en kjensgjerning at det finnes svært mange leieobjekter som ikke fyller disse kravene. Dette være seg bevisst eller ikke fra eiers side.

Regelverket som omhandler krav til boliger er imidlertid lite oversiktlig. Det er spredt i lovgivningen, og er preget av skjønnsmessige standarder som er vanskelig å forstå. Selv for personer som faktisk ønsker å lage kjelleren om til en lovlig utleiedel kan dette by på problemer.

Leieboerforeningen mener at dagens regelverk i seg selv burde vært tilstrekkelig, men at det grunnet dets utilgjengelighet likevel ikke ser ut til å være det. Dette også fordi kommunens ressurser til å følge opp enkeltsaker er små. Leieboerforeningens erfaring er at i mange tilfeller er utleier bevisst på at leieobjektet er mangelfullt, men ignorerer likevel dette av økonomiske hensyn. Vi har sett flere tilfeller hvor en leieboer etter å selv ha kommet seg ut av et typisk graverende leieobjekt, ser at hans tidligere utleier ikke nøler med å leie ut på ny.

Et annet, og svært viktig, spørsmål som må stilles ved vurderingen av om lovverket er tilfredsstillende eller ikke er; kan man føle seg trygg på at henvendelser til det offentlige om ulovligheter blir fulgt opp? Leieboerforeningens erfaring er at svaret på dette spørsmålet dessverre er nei. Årsaken til dette kan være sammensatt. Det kan være så enkelt som ressurshensyn. Det er lite trolig at kommunen har nok ressurser til å forfølge enhver bekymringsmelding som kommer inn, og iallfall ikke raskt nok til at det vil hjelpe leieboeren i det aktuelle leieforhold. Virkemidlene ulovlighetsgruppa i kommunen har til rådighet er også tildels tidkrevende. En leieboer som ringer inn sin bekymring om at leiligheten han leier sannsynligvis ikke er omsøkt til egen boenhet, må vente lenge før saken er behandlet og alle varsel, og eventuelle pålegg er sendt ut – før det eventuelt skjer en endring.

Det som skjer med de leieboerne som opplever ulovligheter er at de i stedet for, eventuelt i tillegg til, å gå til kommunen, blir nødt til å ta ut privatrettslig søksmål. Leieboer kan forsøke å benytte seg av de muligheter som finnes i misligholdsbeføyelsene i husleielovens kapittel 2. Dette er imidlertid vanskelig. Leieboerforeningens erfaring er at leieboeren stort sett enten aksepterer forholdene slik de er, eller at de ender opp med å flytte med den usikkerheten det medfører – uten å motta verken prisavslag eller erstatning. Eksempel på dette er allerede behandlet i avsnitt 5.1.3.

5.2.2. Endringer i dagens regelverk

5.2.2.1. Tydeliggjøre lovverket som omhandler boliger

Et virkemiddel for å gjøre regelverket mer forståelig for folk flest, og ikke minst enklere for kommunen å følge opp, er å formulere klarere standarder, og dertil gi mindre rom for skjønnsmessige vurderinger.

Om kommunen har klare definisjoner å gå ut fra vil de lettere kunne forhindre vedvarende bruk av ulovlige leieobjekter enn slik det er i dag, hvor eier lett kan sno seg rundt og unngå konsekvenser ved å leie ut et ulovlig leieobjekt. I tillegg vil leier enklere kunne fastslå om boligen oppfyller bestemte krav.

5.2.2.2. Lage en minstestandard for bolig

Det er per i dag ingen offentligrettslig minstestandard for hva som er en normal, god bolig. Leieboerforeningen mener dette er uheldig. Som det fremkommer av avsnitt 3.5. oppstiller TEK 10 en rekke krav til miljø og helse, men flere av disse er preget av skjønn. En side av dette er at det blir nærmest umulig for leieboer å kontakte kommunen og være trygg på at kommunen følger opp dette. Kommunen har liten eller ingen mulighet til å bruke dagens regelverk om helse og miljø i TEK 10, og følge opp dette med eier. Det er mulig man kan bruke reglene i folkehelseloven⁹, og på den måten forfølge eier, men Leieboerforeningens erfaring er at dette skjer i ytterst få tilfeller.

En annen side ved dette er at reglene gjør det vanskelig for leieboer å reklamere til sin utleier om eksempelvis dårlig inneklima. I disse sakene er det leieboer som har bevisbyrden for at det faktisk er mangelfulle forhold. En slik bevisbyrde er vanskelig å oppfylle når det ikke foreligger en klar minstestandard for boligen. Om leieboer skal klare å oppfylle denne bevisbyrden ovenfor rettsapparatet må de ha kontaktet eksempelvis Mycoteam. Som det fremkommer av avsnitt 5.1.3. er dette kostbart, og noe en leieboer sjelden har råd til. Eksempelvis kan det vises til tilfeller hvor det som et utgangspunkt ser ut til å være leieboers bruk som er årsak til fukt, mens det egentlig er bygningskonstruksjonen som er feil, men at det kreves nærmere undersøkelser for å faktisk avdekke dette.

Leieboerforeningen mener at i forlengelsen av at det må stilles minimumskrav til en bolig, bør eier også kunne dokumentere hva eier gjør/har gjort for å oppfylle et slikt krav.

5.2.2.3. Endring i eierseksjonsloven

Man bør se på muligheten for å samkjøre de offentligrettslige kravene til en bolig som er gjennomgått her i eierseksjonsloven. Dette er per i dag ikke gjort, noe som kan føre til at en seksjonering kan bli innvilget selv om seksjonene ellers ikke oppfyller kravene etter eksempelvis plan- og bygningsloven. Det er klart at dagens ordning er uheldig for både kjøper og bruker av seksjonene. Det er videre uheldig at kommunen først kan godkjenne en boenhet til selger, for så i etterkant komme med pålegg for å rette opp i ulovligheter til kjøper. Dette skaper liten tillitt til det offentlige.

5.2.2.4. Endringer i husleieloven

Leieboerforeningen mener det bør lages en tydeligere kobling mellom de offentligrettslige og privatrettslige reglene. I henhold til husll. § 2-17 vil det være en mangel om den avtalte bruken hindres av bestemmelser i offentligrettslig lovgivning, eller offentlige vedtak. Foreningen mener en henvisning til offentligrettslige krav til en bolig burde innlemmes i husll. § 2-2, slik at leieboerne lettere vil kunne anføre en mangel også ved brudd på øvrige offentligrettslig krav.

5.2.2.5. Endringer i plan- og bygningsloven

Leieboerforeningen erfarer at årsaken til at mange ulovlige leieobjekter ikke blir meldt inn til myndighetene, og årsaken til at mange leieboere i utgangspunktet faktisk aksepterer å bo i et

⁹ fra 1. januar 2012

ulovlig leieobjekt, er mangelen på boliger. Leieboerforeningen ser det derfor hensiktsmessig om man i forbindelse med arbeidet med å øke antall leieboliger også endrer plan- og bygningslovens bestemmelser slik at det er mulig å innarbeide i reguleringsplanen et krav til ikke bare antall boliger, men også antall leieboliger. Leieboerforeningen mener dette vil kunne være et effektivt virkemiddel i arbeidet med å minske presset fra leiemarkedet.

5.2.3. Sertifisering

Leieboerforeningen har kunnskaper om tilfeller hvor leieboeren har flyttet ut grunnet forholdene ved leieobjektet, eksempelvis har leieboer hevet leieforholdet, hvor utleier har annonsert ut igjen boligen så fort leieboer har levert nøkler. Foreningen får mange henvendelser fra leieboere som ønsker å få informasjon om hvor man kan henvende seg i slike tilfeller, eventuelt om det finnes et sted man kan rapportere om utleieren og frata ham retten til å leie ut. Leieboerforeningen ser at sistnevnte vil kunne bli for inngripende, men foreningen savner et virkemiddel som gjør at en leieboer kan føle seg tryggere på at eieren man tar kontakt med, eller boligen man skal flytte inn i, faktisk oppfyller en viss minimumsstandard.

Leieboerforeningens oppfatning er i den forbindelse at en god måte å forebygge graverende leieforhold på, er å få i gang en sertifisering av leieobjektene og/eller utleierne. Dette er også behandlet av boligutvalget i ”Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden”¹⁰.

Det er to måter å gjøre dette på. For det første kan man lage et register over leieobjekter som leies ut ulovlig, eller utleiere som bevisst omgår lovverket. Dette vil kunne by på problemer i den grad at dette også forutsetter at man faktisk må finne disse objektene/utleierne, noe som igjen forutsetter tips fra leieboere, naboer eller andre. Det ser man allerede i dag at vil by på problemer all den tid flere beboere ikke selv ønsker å risikere å miste sin bolig. Det kan derfor være mer fornuftig å ha en frivillig sertifiseringsordning for utleierne. Man kan se for seg et system hvor utleierne registrerer sin utleievirksomhet og det leieobjektet som skal leies ut. I den forbindelse vil man kunne operere med en minimumsstandard, og utleierne vil selv ha ansvaret for å dokumentere at denne er oppfylt. Om utleieren gjør dette vil han kunne profilere seg med en godkjent sertifisering. En sertifisert utleiebolig vil være attraktiv i boligmarkedet. For leieboerne vil det skape en større forutsigbarhet og trygghet.

Man vil med en slik sertifiseringsordning få omfattet både de seriøse og useriøse aktørene. Det er opplagt at en sertifisert bolig vil være mindre risikabelt å leie, og i tillegg vil manglende sertifisering i den forbindelse kunne få leieboerne til å tenke seg om før de skriver leiekontrakt.

En sertifisering vil i tillegg føre til at kommunen vil få tilgang på flere leieobjekter, og slik slipper man også problemstillingen med at leieboer må ”sladre” på utleieren sin for at man skal finne de ulovlige leieobjektene.

En sertifisering vil også kunne bidra til å redusere antall privatrettslige tvister, noe som vil være ressursbesparende både for partene det gjelder og for samfunnet forøvrig.

¹⁰ NOU 2011:15, side 75

5.2.4. Kompetanseoppbygging

Leieboerforeningen erfarer at aktører som jobber med, eller i tilknytning til regelverket, har varierende kunnskap om lovverket. Dette er klart uheldig, da dette kan føre til feil rådgivning, noe som igjen kan føre til langt mer alvorlige konsekvenser. Leieboerforeningen mener det kan være hensiktsmessig å øke kunnskapen om dagens regelverk blant de som jobber med det i det daglige. Dette kan eksempelvis være saksbehandlere i kommunens plan- og bygningsetat, saksbehandlere i NAV som videreformidler boliger, eiendomsmeglere og andre. Økt kunnskap om regelverket vil bidra til mindre usikkerhet, færre tvister, og utleieboliger med økt kvalitet.

5.2.5. Utarbeidelse av materiell

Det kan være fornuftig at det utarbeides en håndbok med en oversikt over kravene som stilles til en leiebolig. Denne bør inneholde informasjon om alle krav som stilles til boligen, så som brannsikkerhet, inneklima, istapper på taket osv.

En slik håndbok bør være lett tilgjengelig, og den bør også inneholde en oversikt over de konsekvenser det kan medføre å bygge en utleiedel uten å følge lovverkets krav. Dette vil kunne bidra til at man må ta stilling til ulike deler av regelverket, og få en mer enhetlig praktisering, og ikke minst at informasjonen som kommer fra kommunen og andre aktører blir korrekt.

Kommunen oppdager sjelden ulovligheter uten tips. For å forhindre graverende leieforhold må det dermed andre tiltak til. En håndbok som gjør brukere/naboer osv. mer oppmerksom på hva som er tillatt eller ikke, kan føre til at kommunen får flere tips, og at flere ulovlige leieobjekter avdekkes.

5.2.6. Utrede antall ulovlige leieboliger

Det fremkommer av ”Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden¹¹” at Stavanger kommune har satt i gang et prosjekt med nettopp å identifisere leiligheter som ikke har vært gjennom kommunens søknadsprosess, for å sikre at plan- og bygningsloven er fulgt. Formålet er at leilighetene enten blir godkjent med tilfredsstillende standard, eller at bruken blir avvirket. Målet skal være å sikre gode og trygge boforhold for alle kommunens innbyggere.

Leieboerforeningen har vært i kontakt med ulovlighetsgruppa i Oslo kommune, som uttaler at de ikke har noen oversikt over hvor mange ulovlige leieobjekter de har hatt befatning med. Dette må sees i sammenheng med at ulovlighetsgruppa ikke skiller mellom eierboliger og leieboliger. Det finnes derfor heller ingen oversikt over hvilke virkemidler som benyttes i forbindelse med leieobjektene, og i den forbindelse hvilke som fungerer og hvilke som ikke fungerer. Det er sannsynlig at dette også gjelder mange av de øvrige kommunene i landet.

Leieboerforeningen er av den oppfatning at det bør vurderes om det bør utredes hvor mange saker kommunene behandler som omhandler leieobjekter, hvilke virkemidler som ble benyttet, og resultatene av disse.

Det bør i den forbindelse også sees på rutineene når kommunen mottar tips, i tillegg til å se på muligheten for å legge til rette for en mer oppøkende virksomhet.

¹¹ NOU 2011:15 side 68

Vedlegg 1:

Fukt- og muggsoppskader i utleieobjekter: årsaker, dokumentasjon og utbedring