



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite

0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2856-4

23. august 2019

**Dokument 8:154 S (2018-2019) Representantforslag fra
stortingsrepresentantene Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård
og Karin Andersen om et rettferdig boligmarked**

Jeg viser til Kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 28. mai 2019, hvor komiteen ber om min vurdering av ovennevnte representantforslag fra stortingsrepresentantene Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård og Karin Andersen.

Representantene foreslår at Stortinget skal be regjeringen gjøre flere endringer i regler for beskatningen av eiendom, planverk og boligsosiale tiltak.

Regjeringens mål for den boligsosiale politikken er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. For å nå dette målet, har vi lovverk som skal fremme trygge boforhold og økonomiske virkemidler rettet mot boliger til vanskeligstilte og gode boforhold. Husbanken følger opp statens boligpolitikk og bistår kommunene i deres boligsosiale arbeid.

I forslaget tar representantene opp spørsmål om boligplanlegging, beskatning av bolig, utbyggingsavtaler og ikke-kommersielle boligorganisasjoner.

Spørsmål 2-4 om skatt er besvart av finansministeren.

Forslag 1. *Stortinget ber regjeringen utarbeide en nasjonal boligplan for boligutbygging i hele landet på lang sikt, som inkluderer en plan for Husbankens rolle i å sørge for et mer rettferdig boligmarked.*

Svar på forslag 1: Kommunene er gjennom plan- og bygningsloven pålagt å utarbeide en kommuneplan med en samfunnsdel som skal gi føringer for kommuneplanens arealdel. Denne samfunnsdelen skal være basert på en sammenstilling av utviklingstrekk og utfordringer, der befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, boligbehov og boligbygging står sentralt. I kommuneplanens arealdel skal kommunene vise hvordan prioriteringer og satsinger som er beskrevet i samfunnsdelen, kommer til uttrykk i disponering av arealer i kommunen. Sikring av arealer til boligbygging er en sentral del av kommuneplanen, og må ses i sammenheng med det samlede utbyggingsmønsteret i kommunen - for eksempel transport, private og offentlige tjenester, grønnstruktur osv. Mens det tidligere ble stilt ulike krav om sektorplaner til kommunene, skal sektorinteressene nå i størst mulig grad ivaretas i en samordnet kommuneplanprosess.

Plan- og bygningsloven § 3-1 supplerer den alminnelige formålsbestemmelsen i loven, og angir de viktigste oppgavene og hensyn som skal ivaretas ved planlegging. Regjeringen sendte forslag til endringer i loven på høring 3. mai, og foreslår blant annet å ta hensynet til tilstrekkelig boligbygging inn i bestemmelsen. Målet med forslaget er å synliggjøre at boligbygging er et sentralt og viktig hensyn. Forslaget tydeliggjør at hensynet til tilstrekkelig boligbygging har betydning ved tolkningen av de øvrige bestemmelsene i lovens plandel og ved forvaltningens skjønnsutøvelse i medhold av disse bestemmelsene.

Regjeringen har videre pålagt fylkesmannen gjennom sin veiledningsrolle og innsigelsesmyndighet, et ekstra ansvar for å bidra til at kommunene planlegger for tilstrekkelig boligbygging. Fylkesmennene skal påse at kommunene i sin samfunnsdel av kommuneplanen lager et arealregnskap som avklarer arealreserver og arealbehov for boliger.

Departementet har i tildelingsbrevet til fylkesmannen de siste årene pålagt fylkesmannen gjennom sitt arbeid på planområdet, å bidra til at kommunene planlegger for økt og tilstrekkelig boligbygging generelt og i pressområder spesielt. I regjeringens satsing *Plansatsing mot de største byene*, der også regionale planleggere og planmyndigheter deltar, inngår planlegging av tilstrekkelig og økt boligbygging som en naturlig del av det regionale plansamarbeidet. Gjennom plansatsingen har fylkesmennene i de fire største byområdene også fått ekstra midler for å ivareta dette særskilte ansvaret.

I mai sendte jeg ut dokumentet *"Nasjonale forventinger til regional planlegging 2019-2023"*, der det innledningsvis fremgår: *"Regjeringen skal hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Dette går fram av plan- og bygningsloven § 6-1. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen"*. Gjennom dette

dokumentet presiserer vi fire utfordringer: å skape bærekraftig velferdssamfunn, å skape økologisk bærekraftig samfunn, å skape et sosialt bærekraftig samfunn og skape et trygt samfunn for alle. Regjeringen har også bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

Jeg ser ikke behovet for, og ønsker ikke, å lage ytterligere boligplaner, eller pålegge kommunene ytterligere planlegging enn det som allerede ligger i lov og andre føringer for kommunene. Å innføre ytterligere krav til planlegging, vil heller ikke være i tråd med regjeringens mål om å effektivisere og forenkle forvaltningen.

Husbankens rolle er å gjennomføre den statlige boligpolitikken, basert på de nasjonale målene for boligpolitikken. Husbanken skal supplere det private kredittmarkedet og finansiere prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert, eller har gitte kvaliteter. Jeg ser heller ikke at Husbankens rolle i boligmarkedet bør endres vesentlig. Husbankens rolle vil også være et tema i den varslede boligmeldingen.

Forslag 2. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et skatteskifte med økt beskatning av eiendom og redusert inntektsskatt.*

Svar på forslag 2: Regjeringens skatte- og avgiftspolitik har som mål å øke verdiskapingen og gi større frihet for familier og enkeltmennesker. Regjeringen har siden 2013 redusert skattesatsen på alminnelig inntekt fra 28 til 22 pst. Skattytere i alle inntektsgrupper har fått redusert marginalsatt. Regjeringen har prioritert generelle skattelettelser for å stimulere til investeringer i alle deler av næringslivet og til arbeid i alle inntektsgrupper.

Faglige anbefalinger fra internasjonale organisasjoner som OECD og IMF trekker frem bolig som et godt skatteobjekt, som i mindre grad enn for eksempel skatt på arbeid bidrar til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Hensynet til et effektivt skattesystem må imidlertid etter regjeringens vurdering, ses i sammenheng med særskilte mål i boligpolitikken.

Andelen som eier egen bolig, er høy i Norge. Å legge til rette for at flere kan eie sin egen bolig har vært en villet politikk i hele etterkrigstiden, på tvers av politiske skillelinjer. Gunstige skatteregler har vært en del av denne politikken. Regjeringen mener det fortsatt skal være slik, og at folks bolig ikke bør stå sentralt når staten skal skaffe inntekter. Derfor har regjeringen siden 2013 gjennomført flere endringer for å redusere skattleggingen av den boligen der folk bor. Blant annet reduseres den maksimale eiendomsskattesatsen fra 7 til 5 promille for bolig og fritidsbolig fra 2020, og det innføres samtidig en obligatorisk reduksjonsfaktor på 0,7 av beregnet markedsverdi for å sikre at eiendomsskattegrunnlaget ikke blir for høyt. I Granavolden-plattformen fremgår det at den maksimale eiendomsskattesatsen for bolig og fritidsbolig skal reduseres ytterligere, fra 5 til 4 promille. Samtidig er bunnfradraget i formuesskatten økt fra 870 000 kroner til 1,5 mill. kroner, noe som har redusert skatten for boligeiere i formuesskatteposisjon.

Forslag 3. *Stortinget ber regjeringen utrede modeller for kommunal eiendomsskatt basert på eiendommens ligningsverdi, med obligatoriske bunnfradrag og/eller eventuelle skjermingsordninger som eksempelvis utsatt skatt til eierskifte.*

Svar på forslag 3: Eieendomsskattlova åpner allerede for at kommunene kan velge å bruke boligenes formuesgrunnlag (ligningsverdier av primærbolig og sekundærbolig) for eiendomsskatteformål. For fritidsboliger reflekterer formuesgrunnlagene i liten grad faktisk markedsverdi, og det anses uaktuelt å bruke de eksisterende formuesgrunnlagene for fritidsbolig for eiendomsskatteformål før det eventuelt kommer på plass et bedre verdsettingssystem for fritidsboliger. I Prop. 1 LS (2018- 2019) foreslo regjeringen å gjøre det obligatorisk for kommunene å bruke formuesgrunnlagene ved verdsetting av bolig for å sikre en mer enhetlig takseringspraksis på tvers av kommunene, men forslaget ble ikke vedtatt av Stortinget. 107 kommuner benytter seg i 2019 av muligheten til å redusere eiendomsskattegrunnlaget gjennom et bunnfradrag. Fradraget er tilpasset lokale forhold og varierer mellom 10 000 kroner (Aremark og Røst) og 4,6 mill. kroner (Oslo). Innføring av et felles, nasjonalt obligatorisk bunnfradrag i kroner vil ikke reflektere den betydelige geografiske variasjon i markedsverdiene. Et fast bunnfradrag for hele landet vil derfor slå ulikt ut i ulike deler av landet. Dersom man ønsker å begrense eiendomsskattegrunnlaget, er innføring av en obligatorisk minste reduksjonsfaktor et alternativ, slik Stortinget har vedtatt fra 2020. Det vil også være administrativt enklere å endre denne reduksjonsfaktoren enn å innføre et ytterligere element i eieendomsskattlova. Men det gjøres samtidig oppmerksom på at reduksjonsfaktoren ikke har samme fordelingsvirkning som et bunnfradrag.

Etablering av skjermingsordninger som for eksempel utsatt betaling av eiendomsskatt, vil komplisere skattesystemet. I enkelte sammenhenger vises det til at i Danmark kan enkelte grupper skattytere låne penger av kommunen med sikkerhet i boligen for å betale eiendomsskattene¹. Dermed får skattyterne reelt sett utsatt skattekravet. For å få lån kreves blant annet at eieren eller ektefellen er fylt 65 år eller mottar pensjon, sosial stønad eller liknende. Lån kan bare ytes for én bolig, og det er krav om at boligen brukes av eieren eller vedkommende husstand. Formålet med denne låneordningen er at grupper med svakere økonomi, i hovedsak alderspensjonister, skal kunne dekke sine forpliktelser på annen måte enn gjennom løpende kontantinntekter.

Innføring av en type «dansk» ordning for utsettelse av eiendomsskatt virker administrativt krevende.

¹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158265>

Forslag 4. *Stortinget ber regjeringen utrede en mulighet for å skille mellom skattlegging av primærbolig og sekundærbolig, der det innføres en høyere eiendomsskatt på sekundærbolig enn på primærbolig.*

Svar på forslag 4: For formuesskatteformål differensieres det skattemessig mellom primærbolig (den boligen der man har folkeregistrert adresse) og sekundærbolig (andre boliger man eier som ikke er klassifisert som fritidseiendom). Det tilsier at det bør være praktisk mulig å innføre et skille mellom primær- og sekundærboliger også for eiendomsskatteformål. Med et slikt skille vil det være flere måter å differensiere skattleggingen mellom eiendomskategoriene – ulik skattesats, redusert (eller ingen) reduksjonsfaktor og/eller særskilt bunnfradrag. Samtidig vil eiendomsskatten bli mer kompleks.

Forslag 5. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre plan- og bygningsloven slik at planmyndigheten kan stille krav om at det skal være en andel rimelige og sosiale boliger i alle nye prosjekter som skal bygges.*

Svar på forslag 5: Regjeringen har de senere årene gjennomført en rekke forenklinger i plan- og bygningsloven for å gjøre det lettere og raskere å regulere til bygging av nye boliger. I tillegg har regjeringen fremmet forslag som gjør det rimeligere å bygge. Likevel ser vi at det kan være utfordrende å komme inn på det ordinære boligmarkedet i områder med høye boligpriser.

Representantene gir en god beskrivelse av de eksisterende mulighetene kommunene har i dag, som er å bruke egne tomter og/eller påvirke utbyggere gjennom utbyggingsavtaler, og bruk av tilvisningsavtaler. Her er det et stort mulighetsrom for ulike typer samarbeidsprosjekter for å få til gode løsninger.

Gjeldende plan- og bygningslov gir kommunen kompetanse til å gi bestemmelser til reguleringsplan om antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, jf. § 12-7 nr. 5. Hensikten med bestemmelsen er bl.a. «... å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, eventuelt krav om livsløpsstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard.» Det vises her til Ot. Prp. nr. 32 (2007 – 2008) side 233 – 234.

Kommunene har følgelig alt i dag et verktøy i plan- og bygningsloven til å styre den boligpolitiske utviklingen. Kommunene må tenke langsiktig, utnytte rollen som boligpolitisk aktør, og bruke de virkemidlene som er til rådighet. Gjennom planlegging, utbyggingsavtaler og tilvisningsavtaler kan kommunene legge til rette for at det blir boliger for de vanskeligstilte i sin kommune. Mange kommuner gjør dette. Regjeringen vil sammen med KS bidra til erfaringsoverføring mellom kommuner, slik at flere kommuner kan utnytte de mulighetene loven gir. På bakgrunn av de muligheter som allerede finnes, ser regjeringen derfor ikke grunn til å endre loven.

Forslag 6. *Stortinget ber regjeringen fjerne forskrift om forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler og utvide utbyggingsavtaler slik at planmyndigheten kan stille krav til finansiering og kostnader for de ferdige boligene.*

Svar på forslag 6: Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i ferd med å vurdere reglene for finansiering av infrastruktur. Det er blant annet innhentet to utredninger, én fra Samfunnsøkonomisk Analyse med tittelen "Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder"² og én fra Bygg21 med tittelen "Utbyggingsavtaler".

Rammeverket for opparbeiding av infrastruktur, herunder særlig utbyggingsavtaler, er komplisert, og bør ses i sammenheng. Jeg mener derfor at en vurdering av oppheving av forbudet mot sosial infrastruktur må gjøres som en del av vurderingen av hele rammeverket. Jeg vil derfor ikke tilrå noen endringer på det nåværende tidspunkt.

Forslag 7. *Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om en lov om ikke-kommersielle boligorganisasjoner – fellesskapsboliger – etter modell av den danske lov om allmenne boliger.*

Svar på forslag 7: De nordiske landene har valgt forskjellige modeller for sin boligsosiale politikk. Veien som er valgt, er preget av historiske hendelser og politiske valg. De overordnede linjene i boligpolitikken bygges opp over tid og er ofte resultat av ulike drivkrefter. I Norge har vi av flere grunner valgt å prioritere eie av bolig. Dette skriver seg delvis fra behovet for gjenreisning og storstilt boligbygging etter 2. verdenskrig. Det har vært politisk enighet om at vi skal ha gunstige skatteregler for boliger, og over tid har det blitt en høy eierandel i Norge. Eierlinjen er understøttet av forskning som viser at en god boligsituasjon er viktig for å lykkes på andre livsområder. Mange vil også ta bedre vare på en bolig de eier selv. Regjeringen anser den norske boligmodellen som vellykket.

Regjeringen ønsker å videreføre eierlinjen og har ikke konkrete planer om å legge frem et lovforslag om ikke-kommersielle boliger. For noen tiår siden var forskjellene i boligpolitikken i Norge og Danmark små, både når det gjaldt tiltak og utfordringer. Senere tok landene ulike valg på bakgrunn av forskjellige utfordringer og politiske strømninger. Den danske modellen kan ha positive sider, men en modell fra et annet land kan ikke uten videre kopieres til norske forhold. Da må det først sannsynliggjøres at en slik modell faktisk vil bedre forholdene i Norge. I Norge valgte vi på 1980 og 90-tallet å deregulere boligmarkedet og vi opphevet husleiereguleringen. Nesten alle boliger omsettes i dag i et fritt marked. Løsningene vi velger fremover, må passe inn i dette regimet. Leiereguleringer fører også ofte med seg andre uheldige effekter, som "penger under bordet" osv.

Selv om høye boligpriser i pressområder kan gjøre boligetableringen utfordrende, klarer de aller fleste seg godt på boligmarkedet på egenhånd. Denne erkjennelsen har medført at det boligsosiale feltet retter seg mot et mindretall, som kan karakteriseres som vanskeligstilte på


² Rapport 36-2018

boligmarkedet, og som trenger bistand for å skaffe seg en egnet boligsituasjon. Gitt dette bildet, synes jeg ikke det virker målrettet å innføre en modell rettet mot bredere grupper enn de som har problemer på boligmarkedet.

I Norge disponerer kommunene i dag om lag 110 000 utleieboliger. Kommunene kan få statlig tilskudd enten de kjøper, bygger eller bygger om næringsbygg til utleieboliger til vanskeligstilte. Private aktører som inngår en samarbeidsavtale med kommunen om kommunal tildeling av boligene til vanskeligstilte i 30 år, kan også få tilskudd. Mange kommuner velger en blanding av disse løsningene. Regjeringen ønsker også at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne eie sin egen bolig. Her er ulike leie-til-eie-modeller, startlån, etableringstilskudd og annen bistand noe vi jobber kontinuerlig med, for å bidra til boligetablering av vanskeligstilte på boligmarkedet.

Startlån fremmer eierlinjen ved å bidra til at også de med langvarige finansieringsproblemer skal kunne eie bolig. Kommunene formidlet i 2018 startlån for 9,3 mrd. kroner fordelt på 6 900 husstander. Gjennomsnittlig startlån per bolig økte fra 2017 til 2018 med om lag 120 000 kroner, til 1 342 000 kroner. Til sammenlikning ble det i 2012 gitt om lag 12 500 startlån med et gjennomsnittlig lånebeløp på rundt 560 000 kroner.

Med hilsen



Monica Mæland