

Innst. S. nr. 98.

(1998-99)

Innstilling fra kommunalkomiteen om virksomheten til Den Norske Stats Husbank 1996-97.

St.meld. nr. 14 (1998-99).

Til Stortinget.

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I meldinga blir det gjort greie for bruken av låne- og tilskotsordningane gjennom Husbanken i 1996 og 1997. Husbankens ordning med lån til oppføring av nye bustader blir gitt brei omtale. Dessutan vert det gjort ein gjennomgang av dei kommunale bustadsordningane.

1.2 Hovedtrekk i utviklingen i boligsektoren 1996 - 1997

Tabell 1 Nokre hovudtal for utviklinga i bustadsektoren dei seinare åra.

	1993	1994	1995	1996	1997
Bustadinvesteringar i løpande kroner (mrd. kroner)	17,4	22,7	26,5	26,1	28,8
Volumendring frå året før	-3,7 pst.	34,9 pst.	13,0 pst.	-6,0 pst.	8,9 pst.
Påbyrja bustader	16 194	21 240	20 011	18 743	21 259
Gjennomsnittleg bruksareal (kvm) for påbyrja bustader	118	125	125	130	131
Marknadsrente - bustadlån (pr. 31.12) ¹	8,25 pst.	7,24 pst.	6,69 pst.	5,73 pst.	5,43 pst.
Årleg prisvekst nye einebustader	-2,8 pst.	4,5 pst.	8,2 pst.	5,1 pst.	4,4 pst.
Årleg prisvekst bruktbustader (sjølveigde)	0,8 pst.	13,0 pst.	7,6 pst.	8,5 pst.	8,6 pst.

¹ Kjelde: SSB og CICERO Informasjon AS

Utviklinga i bustadbygginga følgjer i hovudtrekk den generelle økonomiske utviklinga i landet, men er også påverka av renteutviklinga, byggjekostnadene, prisane på brukte bustader og andre tilhøve, som for eksempel tilgangen og prisen på byggjeklare tomter.

Departementet peiker på at det var venta at ein økonomisk situasjon med fallande renter på bustadlån og sterk auke i sysselsetjinga skulle føre til at det blei sett i gang bygging av fleire nye bustader. Bustadbygginga auka frå 1993 til 1994, blei redusert frå 1995 til 1996, men auka markert året etter. Ein betre marknadssituasjon gav auka etterspørsel etter bustader, og det blei sett i gang byggjearbeid på i overkant av 21 250 nye bustader i 1997, som er det høgaste nivået så langt på 90-talet.

Ein bustadproduksjon på denne storleiken er på landsbasis i samsvar med utrekna behov som følgje av befolkingstilveksten. Men det er regionale ubalansar i byggje- og bustadmarknaden.

Som det går fram av tabell 1, har prisane på brukte bustader stige ein god del meir enn kostnadene for nye einebustader både i 1996 og 1997.

I kjølvatnet av den sterke auken i bustadprisane i dei fleste områda i landet, og særleg i hovudstadsregionen, kjem naturleg spørsmålet om korleis det har påverka økonomien til dei som skal kjøpe bustad og sjansane for å etablere seg. I ein rapport frå Norges byggforskningsinstitutt (Rapport 232:1998) til Husbanken om bustadetablering heiter det at det ikkje er grunnlag for å hevde at etableringsproblema generelt er eit stort

samfunnsproblem i dag. Instituttet viser her til at realrenta etter skatt i 1997, då realrenta var nede i 2-3 pst., ikkje har vore så låg sidan midten av 1980-talet. Samtidig låg bustadprisane i 1997 stadig 9 pst. under toppnivået frå 1988, når det blir korrigert for inflasjon. I tillegg har dei fleste husstandane hatt ein relativt sterk reallønnsvekst.

Sjølv om den bustadøkonomiske situasjonen i 1997 var betre enn nokon gong tidlegare på 90-talet for dei fleste som etablerte seg for første gong, peikar Byggforsk på at det var store etableringsproblem for unge vanskelegstilte og andre utsette grupper.

Prisutviklinga på bustader i Oslo har truleg gjort det meir lønsamt å selje tidlegare utleigebustader, dvs. gjere om bustader frå leige- til eigebustad, med det resultat at det blir færre tilgjengelege utleigebustader.

1.3 Nærmere om utviklingstrekk i Husbankens virksomhet

Husbanken er statens sentrale gjennomføringsorgan i bustadpolitikken. Banken forvaltar låne- og tilskot-sordningar og fordeler bustønad.

Husbanken gir lån og tilskot til bustadbygging, byfornyning, bustadetablering, omsorgsbustader, sjukeheimar, barnehagar m.m. og fordeler bustønad for at husstandane skal klare buutgiftene. Desse verkemidla nyttar Husbanken for å nå fylgjande bustadpolitiske hovudmål:

1. Butryggleik.
2. Gode bustader, god byggkvalitet og godt bumiljø.
3. God bustadfordeling.
4. God bustaddekning og ein godt fungerande bustad- og byggemarknad.

Delar av Husbankens låne- og tilskotstilbod er behovsprøvd. Dette gjeld Husbankens etableringslån, utbetningslån, kjøpslån og bustadtilskot. Desse midlane blir retta mot husstandar som på eiga hand har vanskar med å skaffe seg høveleg bustad til ein akseptabel kostnad. Husbanken sine behovsprøvde ordningar har fått større vekt gjennom fleire år, men framleis spelar dei ikkje-behovsprøvde låna i Husbanken ei viktig rolle for å nå dei bustadpolitiske måla. Stortinget vedtok i 1995 ei omlegging av Husbankens rentevilkår og subsidieprofil frå 1996, der m.a. nye, meir marknadstilknytte prinsipp blir lagde til grunn for å fastsetje Husbanken sine renter.

Husbanken forvaltar viktige verkemiddel som skal stimulere til bygging av omsorgsbustader for eldre og funksjonshemma og verkemiddel som skal betre bustad- og miljøkvalitetar i eksisterande bustadområde, særleg i byar og tettbygde strok. Hovudtal frå Husbanken si verksemd er vist i tabell 2.

Tabell 2 viser dei viktigaste verkemidla til Husbanken i forhold til dei nemnde bustadpolitiske måla.

Tabell 2 Husbankens verkemiddel i forhold til dei bustadpolitiske måla 1995-1997.

	1995	1996	1997
God bustaddekning			
Oppføringslån, talet på bustader	11 864	7 612	8 508
Bustader med oppføringslån. Gj.snittleg storleik, kvm.	104	109	113
Lån til omsorgsbustader og sjukeheimar, talet på bueiningar	2 450	2 003	1 610
Tilskot til omsorgsbustader og sjukeheimar, talet på bueiningar	2 450	2 949	2 461
God bustadfordeling			
Etableringslån, talet på bustader	8 980	7 412	7 655
Bustadtilskot til etablering og utleige, talet på bustader	2 907	3 704	3 013
Kjøpslån, talet på bustader	935	720	1 299
Bustønad, talet på mottakarhushald	63 960	66 172	97 221
Butilskot, talet på mottakarhushald ¹	68 487	70 827	
Tiltak for betra bustad- og bumiljøkvalitet			
Oppføringslån, bustader med tilleggs-kvaliteter	7 974	5 347	5 934
Tilskot til bustadkvalitet, talet på bustader ²		3 349	4 147
Utbetningslån, talet på bustader	8 795	8 091	8 892
Utbetningstilskot, talet på bustader	8 915	7 197	6 432
Lån til barnehagar og skolefritidsordning, talet på plassar	3 874	2 303	2 091
Tilskot til utvikling av bumiljø m.m., talet på prosjekt	451	514	615

Kjelde: Husbankens årsmelding i 1995, 1996 og 1997.

¹ F.o.m. 1997 er butilskotet samordna med bustøtta.

² Ordninga var innført i 1996.

1.4 Nærmere om boligtilskudd og kvalitetstilskudd

Omlegginga av subsidiebruken i 1996 frå rentesubsidiar til direkte tilskot, førte til at bustadtilskot og

kvalitetstilskot blei særst viktige verkemiddel for å nå dei bustadpolitiske måla.

1.4.1 Boligtilskuddet

Bustadtilskotet er ved sidan av bustønaden Husbankens viktigaste ordning retta mot vanskelegstilte på bustadmarknaden.

Bustadtilskotet er delt opp i tre delar: Tilskot til etablering, tilskot til tilpassing og tilskot til utleigebustader.

der. Dei to førstnemnde delane kan kommunane sjølve administrere om dei ønskjer det, mens Husbanken administrerer bustadtilskotet til utleigebustader. I tabell 3 går det fram kor mykje bustadtilskot det blei gitt tilsegn om i 1996 og 1997.

Tabell 3 Bustadtilskot til etablering, tilpassing og utleigebustader, tilsegn i mill. kroner 1996 og 1997¹

Formål	1996	1997
Bustadtilskot til etablering frå kommunane	124,7	172,4
Bustadtilskot til etablering frå Husbanken	240,8	214,7
av dette bustadtilskot til utleigebustader	195,1	165,5
Bustadtilskot til tilpassing frå kommunane	75,2	71,2
Bustadtilskot til tapsavsetjing i kommunane	26,4	29,5

¹ Tala kan avvike noko frå tala i Husbankens årsmelding m.a. fordi kommunane si rapportering kjem etter at årsmeldinga er ferdig trykt.

Agderforskning har evaluert desentraliseringa av bustadtilskotet.

Som ein generell hovudkonklusjon seier Agderforskning at det er tydelege forskjellar mellom dei kommunane som har teke ansvaret for ordninga og dei kommunane som ikkje har overteke dette ansvaret, og at omlegginga har vore vellykka for dei aller fleste kommunane som har teke ansvaret for ordninga.

Norges byggforskningsinstitutt har analysert bustad-etablering generelt og Husbankens ordning med tilskot til etablering spesielt.

Byggforsk konkluderer i hovudsak med at ordninga fungerer etter føresetnaden.

1.4.2 Kvalitetstilskuddet

Tilskot til bustadkvalitet (kvalitetstilskotet) blei innført i 1996. Tilskotet skal stimulere bustad- og miljøfornyning og oppføring av nye bustader med kvalitetar som normalt ikkje ville bli gjennomførte i bustadmarknaden. Kvalitetstilskotet er inndelt i fire ordningar:

1. Tilskot til fornying og fortetting.
2. Tilskot til tilgjenge og utomhuskvalitet.
3. Tilskot til forsøksbygging.
4. Tilskot til god byggjeskikk.

Det er fornyingsprosjekta som har fått størstedelen av tilskotet i 1996 og 1997.

I 1996 og 1997 blei det gitt tilsegn om tilskot til bustadkvalitet for hhv. 75,2 mill. kroner og 108,7 mill. kroner.

Kvalitetstilskotet er evaluert av NIBR i Prosjektrapport 1998:4 Tilskot til bustadkvalitet - Evaluering av Husbankens tilskotsordning. Rapporten dokumenterer at dei økonomiske verkemidla i tilskotet stimulerer til høgare kvalitet innanfor dei fem kvalitetsområda som er valde både i nybygging og fornying. Men effekten kjem ikkje berre av tilskotsordninga. Lånetillegga for

utomhuskvalitet og tilgjenge fører òg til auka kvalitet på desse områda.

1.5 Nærmere om bostøtte

Bustønad er eit statleg verkemiddel for å oppnå god bustadfordeling. Føremålet med ordninga er å hjelpe barnefamiliar, alders-, uføre- og etterlattetrygda med låge inntekter og høge buutgifter til å etablere seg eller å bli buande i ein god bustad, i tillegg til å utjamne inntektsforskjellar mellom pensjonistgrupper som følgje av skilnader i buutgifter. Tildelinga av bustønad er behovsprøvd. Det vil seie at det blir stilt krav til husstanden og den samla inntekta til husstanden. Rimeleg buutgift, som bustønadsøkjær sjølv må dekkje, blir rekna ut på grunnlag av den samla inntekta til husstanden. Det er utarbeidd eit system for å leggje verkeleg bruttoinntekt til grunn ved første behandlinga av søknaden. Denne blir samanlikna med siste tilgjengelege likning. Dei godkjende buutgiftene vil så langt mogleg vere dei søkjaren faktisk har. Bustønaden blir utrekna til 70 pst. av skilnaden mellom godkjende buutgifter og rimeleg buutgift for bustaden. Det er ei øvre og ei nedre grense for buutgifter som gir grunnlag for bustønad ut frå storleiken på husstanden i tillegg til minste utbetalte beløp. Bustønaden er skattefri etter skattelova.

Totalt blei det utbetalt 809 mill. kroner i bustønad i 1996 og 1 247 mill. kroner i 1997. Auken kjem av samordninga for butilskot gitt over Sosial- og helsedepartementets budsjett og bustønadsordning gitt over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, sjå avsnitt 5.2.1 i meldinga. Tal på mottakarar var i 1996 på 65 000 og i 1997 på 96 000.

I overkant av 50 pst. av mottakarane bur i leigd bustad, mens 22 pst. eigde eigen bustad i 1997 mot 17 pst. i 1996. Gjennomsnittsinntekta for bustønadmottakarane var på 5 600 kroner pr. mnd. i 1996 og 6 000 kroner pr. mnd. i 1997. I gjennomsnitt utgjorde godkjende buutgifter 54 pst. av inntekta i 1996 og 49 pst. i 1997.

Etter bustønaden var dei tilsvarande tala høvesvis på 29 og 25 pst.

Det viktigaste som har skjedd når det gjeld bustønadsordningane i åra 1996-97 må seiast å vere samordninga mellom butilskotsordninga og bustønadsordninga på høvesvis Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet sine budsjett. Samordninga har ført med seg ei rekkje endringar i reglane.

Endringa skjedde med verknad frå 1. januar 1997, jf. Stortingets vedtak av 23. januar 1997. Det var St.prp. nr. 19 (1996-97) som låg til grunn for dette vedtaket.

Bakgrunnen for samordninga av dei to tidlegare bustønadsordningane var vedtak i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 291 (1996-97) om ein meir målretta bruk av dei statlege stønadsordningane.

Den viktigaste endringa i reglane er at det frå 1997 for enkelte grupper ikkje blir stilt krav til bustaden. Dette gjeld for gruppene alders-, uføre- og attlevande pensjonistar med inntekt under grensa minstepensjon tillagt 30 pst.

Utrekninga av rimeleg buutgift (eigendelen) blei etter samordninga tilpassa slik at ho blei gunstig for gruppa med stønadsrett i pensjonistgruppa, samanlikna med dei reglar som blei vidareførte for gruppa barnefamiliær m.fl.

Ein har også fått særleg gunstige reglar for husstandar med unge uføre.

I proposisjonen er det gjort nærare greie for korleis bustadsordninga verkar for dei ulike gruppene som mottek bustønad.

1.6 Effekter av Husbankens ordning med lån til oppføring av nye boliger

I meldinga gjennomgås Husbankens ordning med lån til oppføring av nye bustader, og effekten av ordninga. Oppføringslånet er Husbankens mest omfattande ordning. Det er knytt målsetjingar til denne ordninga, både når det gjeld fordeling og levekår - om bumiljø, bustadkvalitet og miljø - og om velfungerande bustadmarknader i pressområda og distrikta. Det blir særleg lagt vekt på at oppføringslånet skal supplere den private kredittmarknaden, og at det må sikre bygging av gode bustad- og bumiljøprosjekt.

Departementet peikar på at gjennomgangen av resultat og røynsler for dei seinare åra syner at Husbanken har makta å gjennomføre dei bustadpolitiske oppgåver han har hatt ansvaret for. Dette gjeld rolla som medhjelpar til bustadetablering, som verkemiddel for bustadbygginga under lågkonjunkturen i første halvdel av 90-talet og som verkemiddel i å prøve å tilpasse bustadbygginga til byggjeressursane dei seinare åra.

Departementet viser til at i ein periode med aukande kostnadspress har Husbanken aktivt medverka til at byggjekostnader og buutgifter har halde seg innanfor rimelege grenser. Den sosiale profilen på bankens utlån og tilskot treffer godt dei prioriterte målgruppene. Den regionale fordelinga syner at Husbankens del av bustadbygginga i dei store byane har gått ned.

Grunnane til dette kan vere fleire, men låg bustadbygging og auka kostnader er nokre av faktorane.

Røynslene med omlegginga av rentesystem og subsidiar er gode. Fastsetjinga av renta har gitt ei stabil utvikling på eit rimeleg nivå, endringane i rentenivå er ikkje dramatiske og låntakarane blir varsla i rimeleg tid.

I meldinga vert det også gjort greie for Bankforeningens klage på Husbanken til ESA.

1.7 Boligbygging - om kommunene og oppføringslånet frå Husbanken

Departementet viser til at oppføringslånet til Husbanken i fleire tiår har stått sentralt i bustadpolitikken. Endringar i kredittpolitikken og nye utfordringar i bustadpolitikken tilseier at oppføringslånet si rolle blir nærmare vurdert. Dette gjeld dei bustadpolitiske utfordringane som heng saman med dårlege levekår i delar av storbyane, bustadmarknaden i pressområda, bustadkvalitet, bumiljø i nye og gamle bustadområde, bustadbygging for spesielle grupper, og nye miljømål med innverknad for bustadbygging og bustadforvaltning. I to stortingsmeldingar har regjeringa allereie sett på viktige aspekt ved desse utfordringane jf. St.meld. nr. 28 (1997-98) Oppfølging av HABITAT II - om miljøhensyn i bolig- og byggsektoren og St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskelegstilte.

1.7.1 Lokale og regionale boligmarkeder

Departementet ser det som vesentleg at kommunane si planlegging og tilrettelegging av eit godt bustadtilbod blir styrka. Bustadsektoren er i sterk grad prega av samspel mellom private og offentlege aktørar. Kommunens tilrettelegging for bustadbygging, byfornyning m.m., skjer også ved praktisk planlegging, organisering og finansiering av teknisk og sosial infrastruktur. Om kommunane ikkje har tilstrekkeleg framdrift i si planlegging og gjennomføring, vil dei private investeringane i bustadsektoren bli hindra eller forseinka.

Departementet meiner at kommunane i same region i langt høgare grad enn i dag bør samarbeide for å løyse dei bustadpolitiske utfordringane.

Regjeringa legg vekt på at storbyane og nabokommunane bør gå saman om å analysere balansen mellom bustader og arbeidsplassar i sin region og tar initiativ til eit betre samarbeid om framtidig utbyggingsmønster enn vi til no har sett. Dette vil særleg vere nødvendig i Oslo og Akershus.

1.7.2 Tomtstrategier og regionalt samarbeid

For å møte eit auka bustadbehov bør offentlege myndigheiter medverke til at fleire attraktive tomter for bustadbygging blir tekne i bruk.

Departementet viser til at St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk blei drøfta i Stortinget i 1997 (jf. Innst. S. nr. 219 (1996-97)). Stortinget ønskte ein betre og meir effektiv arealbruk. Departementet ser det som ein føresetnad for ein meir

effektiv arealbruk at kommunane samarbeider på tvers av grensene. I ein miljøpolitisk samanheng er utbygging i etablerte byggesoner ønskjeleg, og det er viktig å konsentrere ein stor del av nybygginga om knutepunkt for kollektivtrafikk. For at konsentrert utbygging skal kome flest mogleg til gode, må ein leggje stor vekt på planlegging, tilrettelegging og samarbeid.

Det er etablert eit samarbeid mellom fleire kommunar og Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet om metodane for meir effektiv arealbruk. Også jordskifteverket og Husbanken er med. Departementet vil leggje vekt på at Husbankens kompetanse og metodar kan bli best mogleg utnytta i slike samanhengar.

1.7.3 Boligpolitikk i byregionene - Husbankens rolle

Husbanken skal etter regjeringa si vurdering bidra til å løyse sentrale utfordringar i bustadmarknaden i alle delar av landet. Løysingane kan vere ulike, og Husbankens verkemiddel bør utviklast for å møte regional variasjon.

I bustadpolitikken skal Husbanken vere ein god lagspelar for kommunane i utvikling av bustadtilbod som er godt tilpassa behova. Departementet vil arbeide for å klargjere føresetnader for dette. Utvikling av verkemiddel for kommunane når det gjeld arealutnytting og bustadstruktur er sentralt. Departementet ønskjer å vurdere korleis bustadpolitiske verkemiddel kan utformast for å støtte best mogleg opp om ei god kommunal bustadplanlegging. Oppføringslånet og dei andre ordningane til Husbanken vil stå sentralt, men også lov og regelverk og andre økonomiske verkemiddel bør bli sett i samanheng.

Departementet vil understreke at det ikkje er noko mål å stimulere utbygging av små og dårlege bustader i dei større byene, sjølv om det er press i bustadmarknaden og etterspørsel etter rimelegare bustader. Det kan nok vere behov for små bustader t.d. i ein by som Oslo der det er omfattande inn- og omflytting kvart år. Å medverke til ei omfordeling av småbustadene til bruk som meir mellombels bustader for t.d. studentar kan vere ei omfattande kommunal bustadpolitisk tilretteleggingsoppgåve. Andre delar av denne bustadmassen bør utbetrast for å bli fullverdige bustader. Det er særleg viktig at det blir bygd nøkterne familie-bustader, som igjen frigjer mindre og rimelegare bustader for unge og vanskelegstilte.

Nye bustader bør ha ein god bustadkvalitet. Minstestandarden til Husbanken er eit godt utgangspunkt for å vurdere kvalitet. Husbanken må sjå det som ei særleg oppgåve å medverke til god og variert bustadstandard innanfor nøkterne rammer i dei fleste delar av byane. For at Husbanken skal kunne medverke effektivt til dette må kommunane planleggje og utvikle teknisk og sosial infrastruktur i bustadområda som treng utvikling.

Departementet ønskjer at Husbanken skal medverke sterkare til nybygging i større skala i storbyane og

pressområda. Lån frå Husbanken skal auke interessa for å bygge bustader som vi treng i byane på lang sikt og slik at Husbanken får høve til å vere med på å utvikle ein differensiert bustadstruktur i ulike byområde.

Kvalitet og kostnad må vurderast i samanheng. Søkjelyset må både rettast mot omfanget og kvaliteten i bustadbygginga - sett i lys av levekår, bymiljø og økologi.

Det kan derfor vere behov for å sjå nærmare på korleis reglane for oppføringslånet verkar i pressområda. Dersom det er samfunnsøkonomisk lønnsamt med tett utbygging av høg kvalitet, bør ei oppmjuking av grensene for lånefinansiering i Husbanken vurderast.

1.7.4 Stimulering av boligkvalitet og bærekraft

Regjeringa er merksam på at talet på vanlege bustader med livsløpsstandard har gått ned dei seinare åra. Regjeringa vil derfor vurdere korleis Husbanken enno kan stimulere bygging av bustader med livsløpsstandard. I arbeidet med å evaluere og følgje opp eldresatsinga vil Regjeringa vurdere samanhengen mellom stimulering til livsløpsstandard og behovet for omsorgsbustader.

Regelverket til Husbanken bør stimulere til bygging av gode bustader med miljøprofil i byane. Husbanken bør stimulere bustadbygging som styrkjer gode og varierte bumiljø i byane, blant anna når det gjeld ulike bustadtypar og bustadstorleik, slik at det er plass til ein sosialt samansett befolkning i store delar av byane. Dette kan best leggje til rette for ei positiv utvikling av nærmiljø og levande lokalsamfunn i bystrøk.

Regjeringa syner i denne samanheng til St.meld. nr. 28 (1997-98) og handsaminga i Stortinget. Arbeidet med oppfølginga av utfordringane og forslaga i meldinga pågår.

1.8 Kommunale bostøtteordninger

Departementet viser til Budsjett-innst. S. nr. 5 (1997-98) vedtak IX der Stortinget ber om:

"--- en gjennomgang av alle offentlige bostøtteordninger, både den statlige og de kommunale, for å få vurdert hvor målrettet de ulike ordningene er, om systemet innebærer likebehandling, og om det bør skje en bedre samordning mellom ordningene".

Eit omfattande spørjeskjema om kommunale bustønsadsordningar blei i 1998 sendt ut frå Kommunal- og regionaldepartementet til alle kommunar i landet. I meldinga vert det gjort nærare greie for resultatata av spørjeundersøkinga.

10 kommunar innførte kommunal bustønsad i 1997/98: Bærum, Øvre Eiker, Bømlo, Sørumsund, Bodø, Bamble, Evje og Hornes, Ski, Stavanger og Forsand.

Oslo, Holmestrand, Trondheim og Skedsmo har dei eldste bustønsadsordningane.

Bergen, Bardu, Kristiansand, Nittedal, Fredrikstad, Vestnes, Asker, Sande, Tromsø, Drammen og Voss innførte kommunal bustønsad mellom 1980-1995.

Departementet viser til at det er lite som skil dei kommunale bustønsordningane frå den statlege ordninga, anten det gjeld regelverk eller kva slags grupper som tek imot ordningane. Variasjonane mellom dei kommunale ordningane er knytte til kor omfattande ordningane er. På den eine ytterkanten er det bustønsordningar som berre er retta mot subsidiering av omsorgsbustader eller trygdebustader. På den andre ytterkanten er det ordningar som er meir omfattande enn den statlege bustønsorden. Dette er ordningar som stiller få eller ingen krav til bustaden og/eller få eller ingen krav til husstanden. Denne skilnaden i regelverka avspeglar kor mykje den enkelte kommune nyttar i bustønsnad. Generelt blir storparten av dei kommunale ordningane retta mot pensjonistgrupper i ulike kommunale utleigebustader.

Departementet ser positivt på at kommunane etablerer eigne bustønsordningar, og ser dei kommunale ordningane som eit nyttig og ofte nødvendig supplement til staten si bustønsordning. Staten si bustønsordning kan ikkje greie å ta omsyn til ulike lokale behov, det er kommunane best i stand til å gjere. Slik sett vil departementet rå til at fleire kommunar etablerer kommunale bustønsordningar.

Etter dei innspel departementet har fått frå nokre av kommunane, bør det vidare vurderast om ikkje bustønsnad i større grad òg bør vere eit supplement til økonomisk sosialhjelp. Departementet meiner at det i mange høve vil vere betre med kommunal bustønsnad enn utstrekt bruk av økonomisk sosialhjelp til dekning av buutgifter.

Departementet vil òg rå til at kommunane vurderer å ta i bruk kostnadsrett husleige.

I meldinga blir det sett nærmare på regelverka til unge uføre i den statlege bustønsnaden. Utgreiinga frå departementet syner at bustønsnaden blir utmåla på særskilt grunnlag for denne gruppa og at ho får meir i bustønsnad enn andre hushaldgrupper. Det gjer at òg fleirtalet av unge uføre bur godt.

Det blir også gjort nærmare greie for regjeringa sitt forslag i St.prp. nr. 1 (1998-99) om å oppheve bustadavgrensinga for barnefamiliar med omsyn til utleigebustader og å auke buutgiftstaket for barnefamiliar.

Stortinget spør blant anna om ordningane i større grad skal samordnast. Departementet vil ikkje tilrå at staten "grip inn" for å samordne kommunale bustønsordningar og staten si ordning. Dei kommunale ordningane byggjer på staten si ordning og tek i tillegg utgangspunkt i kommunane sine eigne behov. Når dei samstundes ligg svært tett opp til staten sitt regelverk, vil det etter departementet si vurdering ikkje vere nødvendig med ei samordning mellom ordningane. Dei enkelte kommunale ordningane er målretta av den grunn at kommunal bustønsnad blir sett i forhold til kommunens eigne behov.

For å gjere den statlege ordninga meir målretta foreslår departementet at det blir gjort visse endringar i regelverket. Det er ønskjeleg med ei harmonisering av regelverka mellom barnefamiliar på den eine sida og

alders-, uføre- og atlevande pensjonistar på den andre sida. Vidare er det foreslått å oppheve bustadavgrensinga for barnefamiliar når det gjeld utleigebustader. Departementet vil arbeide vidare med å gjere Husbanken si ordning betre og meir målretta.

Målsetjinga for staten si bustønsordning er at bustønsnivået skal vere likt for ulike hushald uavhengig av kvar i landet ein bur. Likebehandlinga blir med andre ord ivareteke. Dei 26 kommunale bustønsordningane kan føre til forskjellar, på den måten at ein minstepensjonist som bur i ein kommune med kommunal bustønsnad, vil få eit ekstra tilskot som ein minstepensjonist i ein annan kommune ikkje ville ha fått. Dette kan det vere gode grunnar for og er ikkje nokon grunn til at kommunane skal avvikle sine ordningar.

I St.meld. nr. 49 (1997-98) Om bustadetablering for unge og vanskelegstilte tilrår departementet at kommunane utarbeider lokale handlingsplanar når dei skal leggje opp ein bustadpolitisk strategi. Behov for og innretninga av bustønsnaden bør vere eit av dei bustadpolitiske verkemiddel kommunane tek opp i sine handlingsplanar. Denne meldinga peiker vidare på at det særleg er i pressområda, som dei store byane, det er problem for hushald med låge inntekter å etablere seg. Der blir det òg peika på at kommunane må gjere ein endå større innsats retta mot dei som er vanskelegstilte. Staten kan stille opp med rettleiing, lån og tilskot frå Husbanken for å avhjelpe situasjonen. Dei lokale handlingsplanane må ta utgangspunkt i dei regionale tilhøva med omsyn til demografi, tilhøva på bustadmarknaden og andre lokale utfordringar. Etter departementet sitt syn er bustønsnaden, både den kommunale og den statlege, viktige verkemiddel i denne samanheng.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Generelt

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Sylvia Brustad, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Leif Lund og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, fra Kristelig Folkeparti, Olaf Gjedrem og Ivar Østberg, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, fra Senterpartiet, Morten Lund og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at meldingen om Den Norske Stats Husbank 1996-97 beskriver virksomheten på en god og oversiktlig måte. Meldingen er omfattende, men bygget opp på en slik måte at den store boligvirksomhet og aktivitet i Husbanken for årene 1996 og 1997 kommer godt frem.

Komiteen mener meldingen godt illustrerer bankens funksjon når det gjelder å være statens viktigste virkemiddel i boligpolitikken. Husbankens rolle i oppstarten og gjennomføringa av handlingsplanen for

eldreomsorgen har ifølge meldingen gått etter planen, og det er betryggende at samarbeidet med kommunene er bra og at Husbanken vurderer den videre framdriften i programperioden som god.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at Husbanken har fulgt opp målsettingene til det politiske flertallet som mener at banken skal stimulere til produksjon av nye, rimelige boliger av nøktern standard og god kvalitet. Av meldingen går det fram at etterspørselen etter boliger steg kraftig i 1996, særlig fordi renta var lav og sysselsettingssituasjonen bedret seg. Prisene på brukte boliger steg, privatfinansierte boliger økte, og etterspørsel av lån i Husbanken ble mindre. Husbanken deltok i finansieringa av 9 600 i 1996 og 10 100 i 1997, av totalt igangsatt bygging av henholdsvis 19 000 og 21 000 boliger. Den sosiale profilen på bankens virksomhet kan etter komiteens mening utvikles enda bedre slik at en er viss på at en treffer de prioriterte målgruppene. Det gjelder særlig bostøtte-ordningene og etableringstilskuddet.

Flertallet vil vise til merknader fra Innst. S. nr. 223 (1997-98) Habitat II der flertallet, alle unntatt Høyre og Fremskrittspartiet, mente at Husbanken fortsatt skal være en allmenn bank og et effektivt styringsredskap i boligpolitikken som raskt kan omsette boligpolitiske mål til effektiv tjenesteyting. Det samme flertallet mente også at Husbankens lånerammer, lånevilkår og tilskuddsmidler må vurderes økt for at Husbanken skal kunne brukes aktivt i den sosiale boligpolitikken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at Husbanken bidrar til finansiering av rundt halvparten av alle boliger som bygges i Norge.

Disse medlemmer viser for øvrig til partiets generelle syn på statsbankene der privatisering av statsbankene er en sentral målsetting. Dette vil fremme konkurransen og sikre alle brukere lik behandling og like tilbud.

Disse medlemmer mener det var positivt at Husbanken i 1996 la om sin rentepolitikk fra å være preget av subsidiering av lånerenten til å basere seg på et rentenivå som i større grad styres av utviklingen i markedet.

Disse medlemmer viser til at Husbanken har monopol på å formidle all statlig støtte til boligformål. Husbanken er med andre ord satt til både å forvalte og fordele det som er igjen av den sosiale boligpolitikken.

Disse medlemmer mener dette monopolet bør avvikles og at statlig støtte til låneopptak til boligformål som Husbanken i dag har enerett på også bør kunne forvaltes og formidles av de ordinære forretnings- og sparebankene.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil peke på at mens de største utfordringene på boligmarkedet er knyttet til ungdom og vanskeligstilte i byene som har vanskeligheter med å etablere seg i boligmarkedet har Husbanken gjennom sin generelle boligfinansieringsordning først og fremst preg av å være en bank for boligbygging utenfor pressområder. Disse medlemmer viser til at før Husbankens hovedfokus legges om til å være førstehjemsbank som er personrettet, ikke boligrettet, og som likestiller kjøp av brukt bolig med finansiering av nybygging, vil ikke Husbanken være et målrettet virkemiddel for å avhjelpe unge og andre førstegangsetablerere.

2.2 Omlegging av Husbankens rentesystem

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Høyre, viser til at det framgår av meldingen at erfaringene med omleggingen av rentesystem og subsidiebruk har vært gode. Systemet for fastsettelsen av renten har gitt Husbanken et stabilt og rimelig rentenivå, slik ønsket var ved omleggingen av behandlingen av St.meld. nr. 34 (1994-95).

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til omleggingen som ble foretatt av Husbankens låne- og subsidieordninger i 1996 som innebærer at en i dag har et markedsorientert system. Dette har fungert tilfredsstillende i en periode med lav rente. I og med at rentejusteringer i Husbanken skjer flere måneder etter at det skjer svingninger i markedsrenten, har Husbanken også kunnet tilby en svært gunstig rente i en periode da markedsrenten har skutt i været. Dette har ført til at Husbanken igjen framstår som en attraktiv og etterspurt boligbank.

Disse medlemmer viser til departementets presisering av at Husbankrenten, i perioder med synkende markedsrenter, vil kunne bli liggende over markedsrenten. Dette vil ikke være noe stort problem dersom markedsrenten befinner seg på et relativt lavt nivå. Mer problematisk vil det bli dersom markedsrenten over lengre tid blir liggende på et høyt nivå.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil understreke at det kan være nødvendig og ønskelig, for en periode, å gripe inn i den markedsbaserte renten og fastsette Husbankrenten politisk dersom en slik situasjon inntreffer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at Husbankens rolle gjennom de siste års politikk er blitt svekket. Myndighetene har minsket sitt ansvar for den sosiale boligpolitikken gjennom innføringen av markedsstyrt rente, reduksjon i beløpene til tilskudd og lån. En politisk styrt rente i Husbanken og i Statens lånekasse for utdanning, er nødvendige redskap for å dempe de voldsomme utgiftsøkningene spesielt folk i etablerings-

fasen nå risikerer. Stabilitet i så store og viktige utgiftsposter knyttet til bolig og utdanning er helt avgjørende for den enkeltes trygghet og for å sikre samfunnsinteresser.

2.3 Boligpolitikk i byregionene

Komiteen har merket seg Husbankens vurdering av sin rolle i byregionene og det blir påpekt at Husbankens finansiering av nye boliger i de større byene er blitt mindre de siste årene. I 1997 ga Husbanken f.eks. tilsagn til 78 boliger i Oslo, fordelt på mindre prosjekt. Selv om Husbanken ikke skal se det som sin oppgave å finansiere de mest kostbare boligene i de store byområdene, mener komiteen det er positivt og nødvendig at Husbanken nå er trukket inn i finansieringen av enkelte større prosjekter som er under arbeid i Oslo. Det er slik det blir påpekt i meldinga særlig viktig at det blir bygd nøkterne familieboliger, som igjen kan frigi mindre og rimeligere boliger for unge og vanskeligstilte i hovedstadsområdet.

Komiteen viser til at meldinga gir særskilt vurdering av problemene i Oslo og peker på at problemene på boligmarkedet i Oslo må gis langt større oppmerksomhet i Husbankens rolle. Komiteen understreker betydningen av at de store byene som Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger, Kristiansand og Drammen har egne bostøtteordninger. Det blir videre påpekt at det er behov for større ressurser i storbyene for å oppnå samme standard i boligmassen som i andre landsdeler/kommuner.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til at Husbanken har en liten rolle i de store byene først og fremst fordi hovedfokuset i den generelle låneordningen er knyttet til nybygging, samtidig er tomte- og byggekostnader i pressområdene svært høye. Husbankens nedre arealnorm passer også dårlig til å tilrettelegge for rimelige boliger som møter førstegangsetablerere, spesielt enpersonshusholdninger. Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader og forslag i St.meld. nr. 49 (1997-98).

2.4 Boligkvalitet og bærekraft

Komiteen har merket seg at dagens marked ikke reflekterer det framtidige behovet for livsløpsstandard, og at slike boliger er mindre etterspurt. Samfunnsøkonomisk er det mer lønnsomt å ta slik investering i nybygg, i stedet for å utbedre brukte boliger til livsløpsstandard. Komiteen slutter seg til Husbankens vurdering at det i en variert boligstruktur, er nødvendig å se på hvordan en kan stimulere til flere slike boliger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at det i meldingen blir påpekt at boliger finansiert i Husbanken gjennomgående har mindre areal enn privatfinansierte boliger. De miljøpolitiske bidragene i boligpolitikken blir svekket ved for små rammer i Husbanken som fører til

at det blir bygget for få boliger med arealbegrensning og nøktern standard. En av de viktigste årsakene til det store og økende energiforbruket i Norge er at størrelsen på boligene har økt betydelig. Bidraget til å få ned unødvendig ressursbruk gjennom Husbanken er ikke kvantifisert i meldingen. Dette medlem vil hevde at slike virkninger må synliggjøres og vurderes politisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at de krav som Husbanken setter vedrørende størrelse og standard på boligen er unødvendige og at enhver bolig uansett størrelse eller standard bør kunne søke om lån i Husbanken. Det bør heller ikke stimuleres til å bygge boliger med løsninger som virker fordyrende, som livsløpsstandard, da dette bare øker de økonomiske forpliktelsene nyetablerte i boligmarkedet står overfor.

2.5 Bostøtteordningene

Komiteen viser til behandlingen av Budsjettinnst. S. nr. 5 (1997-98) hvor Stortinget vedtok følgende forslag fra en samlet komité:

«Stortinget ber Regjeringen legge frem sak med gjennomgang av alle offentlige bostøtteordninger, d.v.s. både statlige og kommunale, for å få vurdert hvor målrettet ordningene er, om systemet innebærer likebehandling og om det er behov for en bedre samordning mellom dem.»

Komiteen viser òg til Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bostøtte til barnefamilier i Dokument nr. 3:13 (1997-98) og kontroll- og konstitusjonskomiteens enstemmige innstilling i Innst. S. nr. 20 (1998-99).

Komiteen viser også til at Regjeringen har foreslått og fått Stortingets tilslutning til en heving av boutgiftstaket for barnefamiliene, og at boligavgrensningen er opphevet med hensyn til utleieboliger. Dette bidrar til å sikre at bostøtten i større grad treffer riktig målgruppe. Likevel er det komiteens oppfatning at det ennå er et stykke igjen før en kan hevde at bostøtten både er ideell og representerer en likebehandling for de som er berettiget til bostøtte.

Komiteen vil komme tilbake til spørsmålet om bostøtten når Regjeringen fremlegger en gjennomgang av de ulike offentlige bostøtteordningene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at et flertall i Stortinget ved budsjettbehandlingen for 1998 ba Regjeringen se på konsekvensene ved utbetaling av bostøtte for de minstepensjonistene som skulle få 1 000 kroner mer pr. måned. Ved trygdeoppgjøret for 1998, St.prp. nr. 76 (1997-98) og Innst. S. nr. 243 (1997-98), registrerte et flertall at økningen i særtillegget har skapt ca. 73 000 nye minstepensjonister. Flertallet mener dette gjør det enda mer berettiget å

se på hvordan utbetalingen av bostøtte utvikler seg for minstepensjonistene totalt sett. Flertallet er klar over at bostøtten påvirkes først to år etter vedtaket, men mener det likevel er nødvendig å ha oversikt over utviklingen, slik at eventuelt nye tiltak kan settes i verk.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på at økningen av minstepensjonen har ført til at de pensjonistene som ble berørt av denne økningen har fått en bedre økonomi. Disse medlemmer har merket seg at fordi bostøtten påvirkes først to år etter vedtaket vil ikke dette få betydning for utregning av bostøtten før etter to år. Disse medlemmer ser ikke at det er behov for en oversikt utover de som allerede utarbeides i Husbanken om utbetalingene av bostøtte.

Disse medlemmer er fornøyd med den presentasjon som foretas i meldingen av de kommunale bostøtteordningene. Dette er en oppfølging av vedtak fattet av Stortinget under behandlingen av statsbudsjettet for 1998. Gjennomgangen viser at det ikke er mange kommuner som har egne kommunale bostøtteordninger, men alle de største byene har innført slike ordninger. Enkelte av disse har et betydelig omfang.

Disse medlemmer er enig med departementet i at det er positivt at kommuner etablerer egne bostøtteordninger, og ser dette som et nyttig og ofte nødvendig supplement til statens bostøtteordning. De lokale ordningene kan i større grad ta hensyn til forskjellige lokale behov. Disse medlemmer er også enige i at det i mange tilfeller vil være bedre med kommunal bostøtte enn utstrakt bruk av økonomisk sosialhjelp til dekning av boutgifter.

Disse medlemmer har merket seg at departementet ikke tilrår at staten griper inn for å samordne kommunale bostøtteordninger med den statlige. Disse medlemmer er enig i dette. Ved å være en egen ordning, vil den kommunale ordningen bedre kunne fungere som supplement og tilpasses lokale behov.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener ordningene med bostøtte utgjør et riktig prinsipp for en sosial profil for enkelte vanskeligstilte i boligmarkedet. Bostøtte er i en del tilfeller et velegnet virkemiddel innenfor rammen av en sosial boligpolitikk. Samtidig er det grunn til å påpeke det paradoksale at offentlige skatter og avgifter gjør boligene unødvendig kostbare både å bygge, kjøpe og bo i. Dette skaper igjen et behov for ulike offentlige støtteordninger til bo- og byggekostnader for enkelte.

Disse medlemmer har forståelse for at ordningen med å garantere for etableringslån til finansiering av boligbygging på grunn av tapsrisikoen blir strengt praktisert i flere kommuner. Dagens strenge praksis på dette området medfører at ordningen i mindre grad treffer de grupper den var ment å skulle hjelpe til fin-

ansiering av egen bolig. Ordningen med etableringslån bør av disse grunner gjennomgås.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at departementets oppfølging av Stortingets vedtak om en gjennomgang av alle offentlige bostøtteordninger i hovedsak er konsentrert om særskilte bostøtteordninger. Av de kommunale utgifter som brukes på bostøtte er de rene bostøtteordningene i kommunene av langt mindre omfang enn andelen av sosialbudsjettene i kommunene som går til bostøtte.

I så måte er de faktiske resultater av undersøkelsen av liten verdi når ikke boutgiftene som dekkes over sosialbudsjettet er nærmere analysert. Utgangspunktet for å be om en slik gjennomgang var fra disse medlemmers side å ha et grunnlag å vurdere, hvordan f.eks. kostnadene ved å fjerne boligfinansieringsavgrensningen i statens boligstøtteordning ville ha motsvar i lavere utgifter i kommunene.

Disse medlemmer viser til at et viktig element i både forslaget og premisene var spørsmålet om likebehandling. Dette er ikke belyst i det materiellet som legges frem. Disse medlemmer vil for øvrig vise til merknader knyttet til bostøtteordning ved behandling av St.meld. nr. 49 (1997-98).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil peke på at den statlige bostøtteordningen og de ulike kommunale bostøtteordningene og økonomisk sosialhjelp til sammen er med på å dekke deler av boutgiftene for de som kommer inn under regelverket. Dette medlem vil peke på nødvendigheten av å bedre bostøtteordningene for barnefamiliene. Mange kommuner gir bostøtte etter faste regler og satser, istedenfor støtte til bolig gjennom sosialhjelpa. Det kan være effektivt både fordi den enkelte ikke behøver å søke sosialhjelp hver måned, og for å unngå at dyre boligløsninger blir finansiert med sosialhjelp. Skal dette fungere godt må det etableres flere rimelige utleieboliger og lavinnskuddsboliger slik at alternativer finnes for de som trenger en rimelig, men god bolig. Dette medlem vil komme tilbake til dette under behandlingen av St.meld. nr. 49 (1997-1998).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 14 (1998-99) - Om verksemda til Den Norske Stats Husbank i 1996 og 1997 - vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 18. februar 1999.

Sylvia Brustad,
leder.

Aud Gaundal,
ordfører.

Erna Solberg,
sekretær.