



Innst. S. nr. 94

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:141 (2007–2008)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Vera Lysklætt og André N. Skjelstad om startlån og boligpolitikk

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Forslagsstillerne viser til at det i løpet av våren 2008 er kommet to rapporter fra hhv. Riksrevisjonen og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) som viser at de offentlige tiltakene for å skaffe seg bolig og beholde den, ikke virker etter hensikten. Mange av dem som trenger det mest, faller utenom ordningene.

I dokumentet fremmes derfor en rekke forslag til tiltak for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet med ulike boligbehov.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvide den maksimale nedbetalingstiden for startlån fra 20 til 30 år.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre vilkåret for startlån til også å gjelde depositum, eller fremme sak om en annen egnet ordning for å gi tilskudd til depositum.

III

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til en norsk modell for "Hjemkjøp", hvor en gjennom

nedbetaling eller innbetaling gradvis kan opparbeide eierandel i en i utgangspunktet leid bolig, og hvor staten bidrar med målrettede virkemidler gjennom Husbanken eller kommunene.

IV

Stortinget ber Regjeringen utrede hvordan kommunenes plikt til å skaffe dem som selv ikke er i stand til å skaffe seg bolig eller husvære, bør skjerpes.

V

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til innskjerping av sosialtjenesteloven, slik at hvis det står folk i kø for kommunal bolig, kan ikke kommunen selge før de kan skaffe annen type bolig."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Silvia K. Kosmo, Inger Løite, Arild Stokkan-Grande og Karin Yrvin, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, er enig med forslagsstillerne i at det å ha et sted å bo, er grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn. Bolig er ett av fundamentene i den norske velferdspolitikken.

Komiteen har merket seg at det i løpet av våren 2008 er kommet rapporter fra Riksrevisjonen og NIBR som viser at de offentlige tiltakene for å

skaffe seg bolig og beholde den, ikke virker etter hensikten.

Komiteen mener derfor at det er behov for nye tiltak i boligpolitikken.

Komiteen mener at det kan være aktuelt å utvide den maksimale nedbetalingstiden for startlån fra 20 til 30 år. Det vil gjøre det lettere for personer med lave inntekter som har startlån, å klare å betjene lånene. Videre vil det føre til at flere får betjeningsvevne da størrelsen på de månedlige avdragene går ned. Komiteen viser til svarbrev av 19. november 2008 fra statsråd Magnhild Meltveit Kleppa som er vedlagt innstillingen. Her går det fram at også statsråden mener at økt nedbetalingstid for startlån kan være et aktuelt tiltak sammen med blant annet økt boutgiftstak i bostøtteordningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at reglene, ifølge Riksrevisjonen og NIBR, for bostøtte, startlån og boligtilskudd i Husbanken er for kompliserte, for lite målrettede og for dårlig samordnet. I tillegg uttalte statsråd Magnhild Meltveit Kleppa etter sitt møte med ulike aktører i boligsektoren den 25. november 2008 at "startlån er en godt bevart hemmelighet". For at flere skal få tilgang til startlån, vil disse medlemmer at det åpnes for ett eller flere forsøk der flere aktører, for eksempel USBL og OBOS, får konkurrere med kommunen om å forvalte startlån på vegne av Husbanken.

På bakgrunn av dette foreslår disse medlemmer følgende:

"Stortinget ber Regjeringen sette i verk et forsøk hvor flere aktører enn kommunene i en avgrenset periode får forvalte startlån eller deler av ordningen på vegne av Husbanken."

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Regjeringen i statsbudsjettet for 2008 varslet en treårig forsøksordning hvor stat og kommune deler tap på startlån likt fra første krone. 15 kommuner er nå plukket ut av Husbanken som deltakere i forsøksordningen. Dagens tapsdeling innebærer at kommunene har ansvaret for de første 25 pst. av lånets restgjeld, og staten de resterende 75 pst. Kommunene som er plukket ut i forsøket er i hovedsak distriktskommuner, som har hatt et mer usikkert boligmarked og hvor det har vært en utfordring å få boliglån i private banker. Dette medlem mener dette er et tiltak som nå bør innføres for alle kommuner, foreløpig for 2009 og 2010, for å møte det usikre boligmarkedet som nå gjelder over hele landet.

På bakgrunn av dette foreslår dette medlem følgende:

"Stortinget ber Regjeringen sette i verk en midlertidig ordning hvor stat og kommune deler tap på startlån likt fra første krone."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, har merket seg at det er en tendens til at personer som har økonomi til å betjene månedlige boutgifter i leid bolig, sliter med å reise depositum. Flertallet viser til at statsråden i sitt svarbrev til komiteen åpner for å vurdere om startlån også kan lånes ut til personer som skal bruke pengene til depositum.

Forslagsstillerne ønsker at Regjeringen legger fram forslag til en norsk modell for den engelske modellen "Shared ownership" eller "hjemkjøp" hvor en gjennom nedbetaling eller innbetaling gradvis kan opparbeide eierandel i en i utgangspunktet leid bolig, og der hvor staten bidrar med målrettede virkemidler gjennom Husbanken eller kommunene. Flertallet er enig med statsråden når hun i sitt svarbrev til komiteen sier at det norske boligmarkedet på mange måter skiller seg fra det engelske, og at det derfor ikke er mulig å overføre modeller som er utviklet for en engelsk sammenheng, direkte til Norge. Det er positivt at NIBR på oppdrag fra Husbanken i løpet av våren 2009 skal se på de engelske erfaringene. Flertallet ber om at Regjeringen vurderer en modell for "hjemkjøp" i lys av NIBR-rapporten.

Kommunene har en plikt til å skaffe bolig til dem som ikke selv er i stand til å skaffe seg bolig eller husvære. Forslagsstillerne ønsker at Regjeringen skal utrede hvordan denne plikten kan skjerpes. I svaret fra statsråden framgår det at det pågår et arbeid med å harmonisere dagens sosialtjenestelov og kommunehelsetjenestelov til en ny felles lov, der en også har tatt med forhold til annen lovgivning. Spørsmålet om hvorvidt kommunenes plikt til å skaffe vanskeligstilte bolig skal videreføres eller skjerpes, vil inngå i dette arbeidet. Flertallet ser at det kan være nødvendig å skjerpe kommunenes plikt til å skaffe vanskeligstilte bolig, og komiteen mener at forslaget om å utrede denne plikten er ivarettatt i dette pågående arbeidet.

Når det gjelder forslaget om å be Regjeringen fremme forslag til innskjerping av sosialtjenesteloven i forhold til kommunens mulighet til salg av kommunale boliger, vil komiteen vise til svarbrevet fra statsråden. Der står det at sosialtjenesteloven er lite egnet til å skjerpe kommunens plikt til å framskaffe og disponere boliger da den ikke regulerer kommunens salg og kjøp av boliger. Komiteen støtter derfor ikke forslag V.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil peke på at det er behov for flere tiltak som øker det totale antallet kommunalt disponerte boliger. Det kan blant annet gjøres ved at det settes krav til kommunene om nettovekst av boliger ved tildeling av boligtilskudd til utleieboliger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er tilhengere av selvregulerende markeder, og viser til sine merknader om dette i Innst. S. nr. 43 (2008–2009). Disse medlemmer mener at hovedproblemet i det norske boligmarkedet er at tilbudssiden i markedet ikke fungerer godt nok, og at de høye boligprisene i Norge i stor grad skyldes bevisste politiske valg fra de andre partiene. Disse medlemmer ønsker i motsetning til Venstre ikke å styrke Husbankens rolle i det norske boligmarkedet, og mener tvert imot at erfaringene fra den amerikanske bankkrisen i 2008 tilsier at staten i minst mulig grad bør blande seg inn i hvordan folk finansierer sine boliger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er uenige i at det er et mål i seg selv at kommunene skal eie mange boliger, og mener tvert imot at bostøtte er en mer hensiktsmessig ordning. Disse medlemmer vil for øvrig vise til sine merknader om utvidelse av bostøtteordningen i statsbudsjettet for 2009 i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2008–2009), der disse medlemmer går inn for å fjerne både kravene knyttet til minstestandard for bolig på 40 kvm og krav om eget, separat kjøkken og soverom, og kravet knyttet til husbanklån for pensjonister.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil foreslå at Dokument nr. 8:141 (2007-2008) vedlegges protokollen.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen sette i verk et forsøk hvor flere aktører enn kommunene i en avgrenset periode får forvalte startlån eller deler av ordningen på vegne av Husbanken.

Forslag fra Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen sette i verk en midlertidig ordning hvor stat og kommune deler tap på startlån likt fra første krone.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:141 (2007–2008) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Vera Lysklætt og André N. Skjelstad om startlån og boligpolitikk – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 4. desember 2008

Tore Hagebakken
leder

Björg Tørresdal
ordfører

Vedlegg**Brev fra kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 19. november 2008****Dokument 8:141 (2007-2008) Forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Vera Lysklætt og André N. Skjelstad**

Jeg viser til brev fra Stortingets president 23. september 2008, vedlagt Dokument 8:141 (2007-2008) med forslag fra stortingsrepresentant Trine Skei Grande, Vera Lysklætt og André N. Skjelstad. Jeg beklager den lange saksbehandlingstiden i departementet.

Jeg har følgende merknader til de fremsatte forslagene:

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvide den maksimale nedbetalingstiden for startlån fra 20 til 30 år.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet (Dokument nr. 3:8 (2007-2008)) og NIBRs rapport *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån* (NIBR-rapport 2008:13, Barlindhaug og Astrup) peker på at det i dag er manglende samspill mellom de boligpolitiske virkemidlene.

I NIBRs rapport står det følgende om å øke nedbetalingstiden på startlån fra 20 år til 30 år: "*Økt nedbetalingstid øker samspillseffekten litt for enslige og enslige forsørgere med ett barn, og noe mer for unge uføre. Det er først når økt nedbetalingstid kombineres med endringer i bostøtteordningen at samspillseffekten kan få en betydelig økning.*"

Regjeringen la 7. november 2008 fram St.prp. nr. 11 (2008-2009) *Ei styrkt bustøtte*, hvor det blir foreslått en betydelig styrking av bostøtteordningen. Departementet legger til grunn at økte inntektsgrenser, særlig for barnefamilier, og økte boutgiftstak i bostøtteordningen, er et av de mest sentrale virkemidlene for å forbedre samspillseffektene. Departementet vil også se på andre tiltak som kan forbedre samspillseffektene, hvorav økt nedbetalingstid for startlån kan være et aktuelt tiltak.

2. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre vilkårene for startlån til også å gjelde depositum, eller fremme sak om en annen egnet ordning for å gi tilskudd til depositum.

Startlån er et virkemiddel kommunene har for å hjelpe økonomisk vanskeligstilte til å etablere seg i egen eid bolig, til å utbedre boligen de bor i og til å refinansiere dyre privatlån slik at de kan beholde boligen.

Departementet vil i nær framtid vurdere forskjellige tiltak for å øke bruken av startlån. I den forbindelse vil det bli gjort en vurdering av også å bruke startlån til etablering i leide boliger, herunder bruk av startlån til depositum.

3. Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til en norsk modell for "Hjemkjøp", hvor en gjennom nedbetaling eller innbetaling gradvis kan opparbeide eierandel i en i utgangspunktet leid bolig, og hvor staten bidrar med målrettede virkemidler gjennom Husbanken eller kommunene.

NIBR gjennomgår i sin rapport virkemidler som blir benyttet i England for å øke etableringen i eiermarkedet blant lavinntektsgrupper. "Shared Ownership" er en slik modell. Beboeren kjøper her en andel av boligen, og leier den resterende andelen fra det offentlige. Målsetningen er å øke beboerne sine eierandeler gradvis hvis deres økonomiske situasjon bedres. Men eierandelen kan også reduseres i en forverret økonomisk situasjon. "Homebuy" er et rente- og avdragsfritt lån på 25 prosent av kjøpesummen til kjøp av bolig.

Det norske boligmarkedet og norske boligvirkemidler skiller seg fra situasjonen i England på mange måter. England har blant annet en sterkere sentralisering av utøvelsen av boligpolitikken, og en større sosial utleiesektor.

I Norge er det over mange år utviklet et sett med boligsosiale økonomiske virkemidler fra Husbanken: Bostøtte, boligtilskudd, startlån og grunnlån. Sammen skal ordningene hjelpe vanskeligstilte med etablering på boligmarkedet. Sosiale utleieboliger bidrar til boligtilbudet til vanskeligstilte, men denne sektoren er mindre enn i mange andre land. I Norge er det et mål å øke tilbudet av sosiale utleieboliger, mens det i andre land er et mål å redusere denne sektoren. Organiseringen av den sosiale utleiesektoren i Norge er også forskjellig fra mange andre land, i og med at kommunene har ansvaret for planlegging og forvaltning.

Norske kommuner har i dag anledning til å tilby beboere i kommunale boliger å kjøpe boligen når deres økonomiske situasjon bedres. Startlån, boligtilskudd og bostøtte fra Husbanken kan benyttes til dette.

Forskjellene i systemer og virkemidler mellom landene innebærer at modeller som er utviklet for en engelsk sammenheng vanskelig kan overføres

direkte til Norge. Samtidig er det mange likheter i målsetningene for boligpolitikken. Det er derfor nyttig å få kunnskap om de engelske erfaringene, og vurdere om noen av erfaringene kan benyttes for å forbedre de norske virkemidlene. På oppdrag fra Husbanken vil NIBR i løpet av våren 2009 se på de engelske erfaringene. Ut fra dette arbeidet vil departementet vurdere nye tiltak her i landet.

4. Stortinget ber Regjeringen utrede hvordan kommunenes plikt til å skaffe dem som selv ikke er i stand til å skaffe seg bolig eller husvære, bør skjerpes.

Kommunene har hovedansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Den enkelte kommune organiserer dette ansvaret ulikt. Sosialtjenesteloven regulerer sosialtjenestens plikter i forhold til å skaffe bolig til personer med særskilt definerte behov i to bestemmelser.

Etter *sosialtjenesteloven § 3-4* skal: "*Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.*" Denne bestemmelsen gir ikke den enkelte en rett til å kreve bolig fra kommunen, men pålegger sosialtjenesten et medvirkningsansvar. I forarbeidene til sosialtjenesteloven (Ot.prp. nr. 29, 1990-91) er det presisert at medvirkningsansvaret innebærer et ansvar for å delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblemet generelt kan løses for vanskeligstilte boligsøkere, i tillegg til et generelt ansvar for å gjøre andre kommunale myndigheter kjent med behovene. Medvirkningsansvaret innebærer også at sosialtjenesten i samarbeid med andre instanser i kommunen må ta initiativ til tiltak som kan lette boligsituasjonen for vanskeligstilte. I tillegg har sosialtjenesten et ansvar overfor brukerne ved å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering. I noen tilfeller vil det også være nødvendig at sosialtjenesten engasjerer seg direkte i å skaffe vanskeligstilte boliger.

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med oppfølging av forslag fra Bernt-utvalget (offentlig utvalg som ble nedsatt for å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen). Dette utvalget har foreslått at dagens sosialtjenestelov og kommunehelsetjenestelov erstattes med en ny felles lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet er i gang med å utrede flere problemstillinger nærmere, blant annet forholdet til annen helselovgivning og ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Spørsmål om

hvordan kommunenes ansvar for å skaffe *bolig* til vanskeligstilte bør reguleres, inngår i arbeidet, herunder spørsmål om videreføring eller skjerping av det medvirkningsansvaret sosialtjenesten har i dag. Disse spørsmålene må vurderes nærmere i samarbeid mellom de berørte departementene.

Etter *sosialtjenestelovens § 4-5* er sosialtjenesten videre forpliktet til å finne *midlertidig husvære* for dem som ikke klarer det selv. Plikten er begrenset til å skaffe midlertidig husvære i en nødssituasjon. Sosialtjenesten har for øvrig også et særlig ansvar for å gi råd og veiledning, for å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. § 4-1 i samme lov. Denne veiledningsplikten er vid og kan blant annet dreie seg om å gi råd og veiledning knyttet til å skaffe seg en bolig.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering er at loven slik den er formulert i dag, definerer en klar plikt for kommunene til å bistå personer som har et akutt boligbehov. Staten legger videre på ulike måter til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar på en god måte. Departementet har i rundskriv U-5/2003 gitt veiledning til kommunene i arbeidet for å sikre forsvarlig kvalitet ved midlertidig botilbud som kommunene benytter. Det vises her blant annet til at det er viktig at det så vidt mulig umiddelbart iverksettes tiltak for å sikre permanent botilbud når midlertidig husvære må benyttes. Det kan også nevnes at Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter et kommunerett tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig, og gjennomfører i samarbeid med Husbanken forsøk i fire storbyer og enkelte andre kommuner for å utvikle metoder og rutiner for oppfølging av personer i midlertidig botilbud slik at disse kan få tilbud om varig bolig.

Juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler bør ses i sammenheng, og etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering er det ikke behov for en skjerping av denne aktuelle bestemmelsen knyttet til å finne *midlertidig husvære* for dem som ikke klarer det selv.

Kommunens tilbud av boliger til vanskeligstilte er først og fremst basert på gjeldende lovbestemmelser i sosialtjenesteloven, men henger også sammen med kommunens økonomiske ressurser og hvilke oppgaver som kommunen vurderer å være mest preserende. I tillegg har Husbanken en sentral rolle i å tilrettelegge for en god boligpolitikk i kommunene, gjennom lån, tilskudd og veiledning. Det kommunale selvstyret er sterkt forankret i den norske boligpolitikken. På dette grunnlaget mener jeg at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste retten til bolig, men viser likevel til at det kan bli aktuelt med endringer i kommunenes plikter blant annet på bakgrunn av Bernt-utvalgets tilrådninger, jf. omtalen ovenfor.

5. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til innskjerping av sosialtjenesteloven, slik at hvis det står folk i kø for kommunal bolig, kan ikke kommunen selge før de kan skaffe annen type bolig.

Sosialtjenesteloven regulerer den kommunale sosialtjenestens ansvar og oppgaver, herunder sosialtjenestens plikter i forhold til å skaffe bolig til personer med særskilt definerte behov. Sosialtjenesteloven regulerer ikke kommunens kjøp, salg, leie og utleie av boliger. Så i den grad kommunenes plikt til å framskaffe og forvalte kommunalt disponerte boliger skal skjerpes, vil dette lovverket være lite egnet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange kommuner disponerer for få eller for få egnede boliger. Videre er enkelte kommunale leiegårder, der også barnefamilier bor, preget av uroligheter og kriminalitet. Det er derfor både en utfordring å øke det

totale antallet kommunalt disponerte boliger, og å bedre kvaliteten på boligene som tilbys.

I forslag til statsbudsjettet for 2009 er det lagt opp til at kommunene ved tildeling av tilskudd til utleieboliger må kunne vise til hvordan tiltaket bidrar til en mer hensiktsmessig boligmasse, som kommer vanskeligstilte på boligmarkedet til gode. I tillegg fastsettes det følgende resultatmål for 2009:

- et økt antall kommunalt disponerte boliger sammenlignet med tall fra 2008
- tilsagn om 1 500 nye utleieboliger til vanskeligstilte.

Kommunal- og regionaldepartementet vil videre vurdere hvorvidt det skal settes krav til kommunene om nettotilvekst av boliger ved tildeling av boligtilskudd til utleieboliger.

