



Innst. 165 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:35 S (2009–2010)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Laila Dāvøy, Hans Olav Syversen og Geir Jørgen Bekkevold om utvidelse av momsrefusjonsordningen for ideelle aktører i helse- og omsorgssektoren

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene Laila Dāvøy, Hans Olav Syversen og Geir Jørgen Bekkevold framsatte 10. desember 2009 følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, gjennom lovforslag eller forskrift, sikre at private, ideelle aktører som bygger og driver boliger for utsatte grupper i boligmarkedet, etter avtale med kommunen, blir omfattet av momskompensasjonsordningen.»

Fra 1. januar 2004 gjelder en generell ordning om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (kompensasjonsloven). Formålet er at merverdiavgiften i minst mulig grad skal påvirke kommunenes valg mellom å produsere avgiftspliktige tjenester selv eller kjøpe tjenestene fra private. Ordningen er finansiert av kommunene selv ved at de er trukket i de statlige overføringene tilsvarende omfanget av ordningen. For å motvirke konkurransevidringer som kompensasjonsordningen kan medføre er også private og ideelle virksomheter, som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt ved lov å utføre, omfattet av ordningen.

Forslagsstillerne peker på at det har vært en rekke tvistesaker mellom på den ene siden staten og på den andre siden norske kommuner og deres samarbeids-

partnere om forståelsen av hvilke prosjekter som faller under formålet «private og ideelle virksomheter som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt ved lov å utføre». Regjeringen har ment at ideelle aktører som, etter oppdrag fra eller avtale med kommunen, har bygget omsorgsboliger for funksjonshemmede eller eldre pleietrengende og påtar seg det bygningstekniske driftsansvaret for slike boliger, ikke er berettiget til momskompensasjon. Regjeringen anser dette som utleie av fast eiendom, som ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene.

Kommunene selv har retten til å avgjøre hvordan ansvaret for boliger for særlig vanskeligstilte grupper skal følges opp, enten gjennom samarbeid med andre (stiftelser o.l.), eller gjennom egne byggeprosjekter. Prinsipielt bør også avgiftsregelverket etter forslagsstillerne mening fungere nøytralt mellom de ulike alternativene, så lenge vedtaksmyndigheten for igangsettelse av prosjektene ligger i kommunene.

For tiden avventes en dom fra Høyesterett om dette sakskomplekset, aktualisert ved et kompensasjonskrav fra Stiftelsen Utleieboliger i Alta, som så langt har vunnet over staten både i Oslo tingrett og i Borgarting lagmannsrett. Det har også vært lignende uenigheter andre steder.

Forslagsstillerne er innforstått med at regjeringen vil avvente Høyesteretts avgjørelse i den konkrete saken. Forslagsstillerne mener imidlertid at det er et sterkt behov for å slå entydig fast fra lovgivers side at prosjektering, bygging og drift av boliger for de grupper som kommunene har et ansvar for får et godt kvalitativt botilbud, i framtiden skal ha rett til momskompensasjon. Av hensyn til kommunenes kontroll med omfanget av en ordning som kommunene selv finansierer, bør det stilles konkrete krav til slike prosjekter. Forslagsstillerne mener at følgende krav må

være oppfylt for at slike prosjekter skal være berettiget til momskompensasjon:

- Eier av boligene må være en ideell aktør som selv ikke henter ut fortjeneste av prosjektet.
- Kommunen må ha tildelingsrett til boligene.
- Tjenestetilbudet som gis fra kommunens side i boligene, må være en integrert del av kommunens helse- og omsorgspolitiske planer.

Forslagsstillerne mener at dette bør slås fast i regelverket. Det vises for øvrig til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Egeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har avgitt uttalelse om forslaget i brev av 29. januar 2010 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at kompensasjonsloven (om kompensasjon av merverdiavgift) gjelder for kommuner og fylkeskommuner, men for å motvirke konkurransevriddinger er enkelte private aktører også omfattet av ordningen. Dette gjelder private og ideelle virksomheter som produserer helse-tjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er lovpålagt å utføre.

I representantforslaget vises det til tvistesaker mellom staten og kommuner og deres samarbeidspartnere om hvilke prosjekter som faller inn under formålet «private og ideelle virksomheter som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt ved lov å utføre». Bakgrunnen for at det finnes ulike forståelser av regelverket, framgår av representantforslaget og av uttalelsen fra finansministeren.

Flertallet viser til at det i finansministerens uttalelse blant annet heter:

«I lys av formålet med kompensasjonsordningen og av at bygging av boliger for funksjonshemmede/pleietrengende organiseres på ulik måte i kommunene, ser jeg at det kan være behov for en gjennomgang av kompensasjonsregelverket på dette området. Som representantene er innforstått med anser jeg det imidlertid mest hensiktsmessig å avvente Høyesteretts avgjørelse.»

Flertallet imøteser en slik gjennomgang, og foreslår på denne bakgrunn at forslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til finansministerens brev til komiteen der det varsles en gjennomgang av kompensasjonsregelverket for bygging av boliger til ulike sosiale formål. I tillegg ønsker statsråden å avvente Høyesteretts avgjørelse i saken mellom Stiftelsen Utleieboliger Alta og den norske stat. Disse medlemmer deler statsrådets vurdering og ser frem til reviderte retningslinjer vedrørende bygging av boliger med sosiale formål.

Disse medlemmer viser til at formålet med kompensasjonsregelverket er å motvirke konkurransevriddinger i forhold til at det offentlige skal bygge for seg selv og likestille slike oppdrag for både kommunale, private og ideelle utbyggere. Da bør også private ha like muligheter til å konkurrere seg imellom. Intensjonen er også ment å være et likt og rettferdig tilbud uavhengig av hvem som bygger og eier et slikt tilbud. Finansdepartementets tolkning medfører at to identiske bygg får ulik mva-refusjon avhengig av hvem som drifter tjenesten som boligen er satt til å fylle. Disse medlemmer kan ikke se at det skal spille en rolle hvem som drifter en godkjent tjeneste i et bygg som er godkjent for formålet med hensyn til mva-refusjon.

Disse medlemmer støtter intensjonen i representantforslaget, men mener forslaget ikke går langt nok. Å sette et kunstig skille mellom ideelle aktører og andre aktører som bygger for samme formål og med samme type avtaler med vertskommuner, er ikke egnet til å møte utfordringene kommunene har for å sikre boligtrengende flere boliger. Disse medlemmer mener regjeringen bør vurdere å inkludere flere boligtyper enn omsorgsboliger og boliger tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelser når gjennomgangen skal foretas.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede gjennomgangen av dagens kompensasjonsregelverk legge frem sak der det sikres full likebe-

handling mellom kommuner, ideelle foreninger og vanlige private aktører når det gjelder mva-kompensasjon for bygging av boliger til mennesker med behov for offentlig bistand for å bo. Det forutsettes at boligene er en del av kommunenes boligsosiale handlingsplaner hvor kommunen har tildelingsrett.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen har ment at ideelle aktører som har bygget omsorgsboliger for funksjonshemmede eller eldre pleietrengende, etter oppdrag fra eller avtale med kommunen, og som påtar seg det bygningstekniske driftsansvaret for slike boliger, ikke er berettiget til momsrefusjon etter momskompensasjonsloven. Dette medlem viser til at regjeringen anser dette som utleie av fast eiendom, som ikke er en lovpålagt oppgave for norske kommuner.

Dette medlem mener en slik lovforståelse ikke er åpenbar. Av lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven), § 3-4 følger det at 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. Av samme lov, § 2-1, følger det videre at kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.

Dette medlem vil understreke at det ikke er noen uenighet om at det er kommunene selv som skal ha retten til å avgjøre hvordan sosialtjenestens medvirkningsansvar for boliger for særlig vanskeligstilte grupper skal følges opp, enten gjennom samarbeid med andre (stiftelser o.l.) eller gjennom egne byggeprosjekter. Prinsipielt bør også avgiftsregelverket fungere nøytralt mellom de ulike alternativene, så lenge vedtaksmyndigheten for igangsettelse av prosjektene ligger i kommunene. Siden ordningen finansieres gjennom trekk i kommunerammen, bør også kommunene ha kontrollen over volumet av prosjekter under momsrefusjonsordningen.

Dette medlem viser til at det for tiden avventes en dom fra Høyesterett om dette sakskomplekset, aktualisert ved et kompensasjonskrav fra Stiftelsen Utleieboliger i Alta, som så langt har vunnet over staten både i Oslo tingrett og i Borgarting lagmannsrett. Det er, og har også tidligere vært, uenighet mellom staten og kommunene om samme problemstilling i en

rekke andre kommuner i landet, som for eksempel Sandefjord, Stavanger, Fitjar og Mæland.

Dette medlem er innforstått med at regjeringen vil avvente Høyesteretts avgjørelse i den konkrete saken. Men på bakgrunn av de mange konflikt-sakene er det et sterkt behov for å slå entydig fast fra lovgivers side at prosjektering, bygging og drift av boliger for de grupper som kommunene ved lov har et ansvar for å medvirke til får et godt kvalitativt botilbud, i framtiden skal ha rett til momskompensasjon. Av hensyn til kommunenes kontroll med omfanget av en ordning som kommunene selv finansierer, bør det stilles konkrete krav til slike prosjekter. Dette medlem mener at følgende krav må være oppfylt for at slike prosjekter skal være berettiget til momskompensasjon:

- Eier av boligene må være en ideell aktør som selv ikke henter ut fortjeneste av prosjektet.
- Kommunen må ha tildelingsrett til boligene.
- Tjenestetilbudet som gis fra kommunens side i boligene, må være en integrert del av kommunens helse- og omsorgspolitiske planer.

Dette medlem tar opp forslaget fra Dokument 8:35 S (2009–2010).

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede gjennomgangen av dagens kompensasjonsregelverk legge frem sak der det sikres full likebehandling mellom kommuner, ideelle foreninger og vanlige private aktører når det gjelder mva-kompensasjon for bygging av boliger til mennesker med behov for offentlig bistand for å bo. Det forutsettes at boligene er en del av kommunenes boligsosiale handlingsplaner hvor kommunen har tildelingsrett.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen, gjennom lovforslag eller forskrift, sikre at private, ideelle aktører som bygger og driver boliger for utsatte grupper i boligmarkedet, etter avtale med kommunen, blir omfattet av momskompensasjonsordningen.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til merknadene og representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

Hans Olav Syversen og Geir Jørgen Bekkevold om utvidelse av momsrefusjonsordningen for ideelle aktører i helse- og omsorgssektoren – vedlegges protokollen.

vedtak:

Dokument 8:35 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Laila Dåvøy,

Oslo, i finanskomiteen, den 2. mars 2010

Torgeir Micaelsen

leder

Dag Ole Teigen

ordfører