



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

Vår ref.:
2020021140-11
(Bes oppgitt ved henvendelse)
Deres ref.:

Dato:
12.03.2021

Behov for bedre boligpolitiske virkemidler for en bredere boligpolitikk

Denne henvendelsen kommer fra KS Storbymnettverk bestående av Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Bærum, Drammen og Tromsø.

KS storbynettverk viser til regjeringens nye nasjonale strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024) - Alle trenger et trygt hjem. KS storbynettverk understreker viktigheten av at regjeringen setter boligpolitikk på agendaen og støtter regjeringens overordnede målsetninger:

- Flere skal kunne eie egen bolig
- Leie skal være et trygt alternativ
- Sosial bærekraft i boligpolitikken
- Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

KS storbynettverk kunne imidlertid ønsket at regjeringen hadde omtalt flere av mekanismene i boligmarkedet samlet og ikke så på virkemidlene i den sosiale boligpolitikken isolert. For å få et godt fungerende boligmarked i hele landet og oppnå målene i strategien mener KS storbynettverk regjeringen bør se på regulatoriske grep gjennom lovgivningen, de boligpolitiske virkemidlene, finanspolitikken og skattepolitikken samlet.

Gode boforhold er et viktig velferdsgode med stor betydning for livskvaliteten til innbyggerne. KS storbynettverk ønsker at mennesker i alle livssituasjoner og alle yrker skal kunne leve og jobbe i byene våre. Derfor er det viktig at det tilrettelegges for en variert boligsammensetning som ivaretar ulike gruppers behov. Men, med stigende boligpriser, økt egenkapitalkrav og innstramming i startlånordningen blir det stadig vanskeligere for mennesker med alminnelige inntekter å etablere seg som eiere på boligmarkedet i pressområdene.

Perspektivmeldingen 2021 anslår at rundt 179 000 av personene i lavinntektshusholdninger i 2019 også bodde trangt og/eller hadde høy gjeldsbelastning. Disse må anses som vanskeligstilte på boligmarkedet, og denne

gruppen har økt med rundt 22 000 personer siden 2015. Av disse defineres cirka 60 000 personer som vedvarende vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette vil si personer som siden 2018 har tilhørt en husholdning som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Perspektivmeldingen 2021 viser også at gjeldsbelastningen og andelen forbruk som knyttes til bolig har økt, mens andel av inntekten som brukes til mat, har gått ned. Store områdevis prisforskjeller på bolig bidrar til en økende geografisk segregering av inntektsgrupper. By- og levekårsutvalgets¹² utredning viser også at den sosioøkonomiske segregering i Norge har økt de siste årene. Boligen og kvaliteten på det sosiale og fysiske miljøet i lokalsamfunnet er regnet som noen av de sentrale faktorene som påvirker folkehelsen. Barns oppvekstvilkår og muligheter i voksenlivet kan påvirkes av hvor de vokser opp. Boligpolitiske virkemidler bør derfor bidra til en variert befolknings sammensetning over hele byen.

Høye boligpriser i pressområdene gjør at boligkjøperne har behov mer egenkapital og potensielt høyere lån. For mange blir det tøft å klare seg alene på boligmarkedet. Det er derfor mange som har behov for bistand i de store byene. Dette må også det siste året også sees i sammenheng med et krevende arbeidsmarked. Samtidig som flere trenger hjelp er det ekstra dyrt for kommunene i pressområdene å framskaffe denne hjelpen.

Dette blir ekstra krevende ved at kommunenes utgiftsbehov til boligsosiale formål ikke er hensyntatt i inntektssystemet til kommunene. KS storbynettverk ber om at utvalget som nå jobber med nytt inntektssystem for kommunene vurderer om boligsosiale formål bør inkluderes i kostnadsnøkkelen, eller om pressområdene bør hensyntas på andre måter i inntektssystemet for kommunene. Kommunens virkemiddelbruk gjennom startlån, boligpolitikk for unge og et variert botilbud bør være blant de relevante vurderingskriteriene. KS storbynettverk viser blant annet til Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Senter for økonomisk forskning (SØF) analyse om dette fra 2016³. Dette understøttes også av By- og levekårsutvalget, som anbefaler at Inntektssystemutvalget bes om å se nærmere på om inntektssystemet kompenserer kommunene godt nok for de ekstra kostnadene ved levekårsutfordringer. De peker blant annet på at høye boligpriser, kombinert med kompliserte levekårsutfordringer, kan drive opp kommunenes utgifter.

I den senere tid har større boligutviklere lansert egne ordninger for å gjøre det lettere å komme seg inn på boligmarkedet. Dette er virkemidler som ikke nødvendigvis involverer kommunal deltakelse. Et av tiltakene i regjeringens strategi er å etablere et erfaringsnettverk med private utbyggere om kjøpsmodeller, leie-til-eie-modeller og samarbeidsmodeller med kommuner. KS storbynettverk håper de store byene blir involvert i dette arbeidet.

Kommunenes boligpolitiske virkemidler er per dag knyttet til grunneirollerollen, handlingsrommet i plan- og bygningsloven, det boligsosiale ansvaret og dialog med kommersielle aktører. Samtidig som disse kan benyttes mer aktivt, mener KS storbynettverk det er behov for nye virkemidler for å sikre at også byene har de

¹ Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021

² NOU 2020:16 Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle

³ <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Storbyfaktoren>

regulatoriske og økonomiske virkemidlene som skal til for å sikre mangfoldige bomiljø og trygge og gode boforhold for alle byenes innbyggere.

Kunnskapsbehov

Kommunene mener boligpolitikken både lokalt og nasjonalt bør være kunnskapsbasert og bygge på et godt faktagrunnlag. Kommunen har lite eller ingen kunnskap om hvilke boliger som bebos av eier, hvilke boliger som står tomme, og hvilke boliger som leies ut. Den statistikken om boliger som ligger gratis tilgjengelig hos SSB dekker ikke kommunenes behov. Sekundærboliger utgjør en vesentlig andel av boligmassen i byene. Kommunene ønsker mer kunnskap om hvilke boliger som er sekundærboliger og hvem som eier disse. KS storbynettverk oppfordrer derfor regjeringen til å gi kommunene tilgang på de dataene Skatteetaten har om sekundærboliger. Videre ønskes det pålitelig statistikk om boliger, herunder om hvilke boliger som står tomme. Kunnskap om levekår på lavt geografisk nivå er viktig for utformingen av kommunens bolig- og byutviklingspolitikk. Bydelsvise data som ligger tilgjengelig hos SSB og i Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler for grovkornet for å dekke kommunens behov. Kommunene må derfor kjøpe data fra SSB og andre, noe som er arbeidskrevende og kostbart for kommunene. Dette gjelder blant annet levekårsdata, mer detaljerte befolkningsframskrivninger med mer. KS storbynettverk mener relevante data bør være rimelig og lett tilgjengelig for kommunene og ber regjeringen se på hvordan dette kan løses bedre enn i dag.

Startlån

Regjeringen framhever i den nye strategien startlånet som det viktigste virkemidlet for å hjelpe husstander med varige lave inntekter til å kjøpe egen bolig.

Startlån er et godt virkemiddel for de som ikke får lån i vanlig bank. I pressområdene har de med startlån bare mulighet til å kjøpe bolig i de rimeligste områdene. Det kan bidra til segregering og gir fare for opphoping av svake grupper i visse områder av byen. Dersom man skal sikre at startlånskundene kjøper boliger spredt, er det behov for å gi høye tilskudd til flere samtidig som det tilrettelegges for trygge og stabile bomiljø med variert boligsammensetning, for leie og eie i alle livsfaser.

Egenkapitalkravet har for mange førstegangskjøpere blitt et vanskelig hinder å forsere for førstegangskjøperne. Spesielt i byene kan det være krevende å spare opp egenkapital samtidig som man skal betale husleie i et presset utleiemarked. Før omleggingen av startlånsordningen ble ofte denne benyttet som "egenkapital" slik at resten kunne lånes opp i bank. På den måten fungerte startlånet mer som bredere førstehjemsloan, som kunne medvirke til etablering uten foreldrehjelp.

Etter omleggingen av startlånsordningen til kun å omfatte de mest varig vanskeligstilte har kommunene ikke lenger noen virkemidler for å hjelpe førstegangskjøperne. KS storbynettverk ber regjeringen om å vurdere om det bør etableres virkemidler for denne gruppen for å redusere risikoen for økt sosial ulikhet når noen kan bli stående utenfor boligmarkedet som følge av boliglånsforskriftens krav om egenkapital.

By og levkårsutvalget mener at man bør vurdere om Husbankens låne- og tilskuddsordninger kan benyttes til å øke miksen av boligtyper i nybyggingsprosjekter. F. eks at studentboliger, omsorgsboliger og kommunale utleieboliger inngår i ordinære utbyggingsprosjekter.

KS storbynettverk mener regjeringen må vurdere om Husbankens samlede låne- og tilskuddsportefølje er utformet på den beste måten for å møte både den enkeltes og kommunenes behov.

Bostøtte

Et av tiltakene i regjeringens strategi er å sette ned en ekspertgruppe som skal gjennomgå den statlige bostøtten. KS storbynettverk mener det var på høy tid at en slik gruppe nedsatt, og ser fram til å komme med innspill til gruppens arbeid. KS storbynettverk mener en vurdering av bostøtten burde vært foretatt i forarbeidet til strategien.

Den statlige bostøtten er en svært viktig støtteordning for personer med lave inntekter. Dessverre er ikke ordningen god nok slik den er i dag. Særlig i pressområdene i storbyene slår boutgiftstaket dårlig ut. I Oslo har hele 84 % av bostøttemottakerne en husleie over boutgiftstaket. For en enslig person er boutgiftstaket 7 677 kroner, mens en gjennomsnittlig toroms i Oslo koster 11 650 kroner. Det er et tydelig bilde på at boutgiftstaket bør økes da det ikke har holdt tritt med prisutviklingen. Utviklingen har gått i samme retning for alle byene.

Andel med boutgifter over tak i prosent											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oslo	55,2	59,5	64,1	71,3	76,4	78,7	81,3	83,2	84,2	83,7	73,3
Bærum	41,4	47,4	55,2	65,6	71,8	78,4	79,0	82,5	86,5	88,2	74,9
Drammen	54,4	58,0	62,1	68,7	75,7	81,6	83,8	85,3	88,3	89,0	79,1
Kristiansand	33,1	38,6	43,6	49,9	53,2	53,3	55,7	58,2	60,9	59,2	59,2
Stavanger	34,1	44,3	56,1	66,0	71,8	75,9	74,0	73,7	71,4	65,0	38,0
Bergen	32,5	40,1	46,9	57,9	64,7	73,3	76,0	75,8	76,1	75,6	61,0
Trondheim	32,1	37,3	44,6	53,8	61,0	68,4	71,9	75,2	77,7	77,0	57,8
Tromsø	39,3	40,9	44,1	52,2	58,1	62,7	65,4	70,0	71,6	74,5	60,6

Tabellen viser tydelig at grepene som ble tatt i 2020 som følge av koronapandemien har medført at en vesentlig lavere andel av mottakerne hadde bokostnader over taket.

KS Storbynettverk ber om at boutgiftstaket i pressområdene reflekterer det faktiske kostnadsnivået slik at ordningen også treffer godt for våre innbyggere. Parallelt må det legges til rette for at det bygges nok og riktige boliger på rett sted for å møte etterspørselen og redusere presset i boligmarkedet.

Plan og bygningsloven

KS storbynettverk mener det ligger et uforløst potensial i å endre plan- og bygningsloven slik at denne blir et egnet verktøy for å oppnå boligpolitiske mål. Evaluering av plan- og bygningsloven fra 2018, (EVAPLAN) gjennomført på oppdrag fra KMD, konkluderer med at dagens institusjonelle rammer ikke er egnet for å ivareta boligpolitiske og boligsosiale mål i kommunene.

Evalueringen foreslår at plan- og bygningsloven endres på tre punkter:

1. At norske kommuner, i likhet med blant annet Sverige, Tyskland, Danmark og England, gis mulighet til å kreve at rimelige boliger inngår i kommersielle utbyggers prosjekter.
2. At disposisjonsform inkluderes som lovlig reguleringsformål, for eksempel om det er eie eller leie, borettslag eller selveie.
3. At man vurderer å fjerne kravet om markedspris for kommuners kjøp av en andel av boligene i nye prosjekter. Bestemmelser om utbyggingsavtaler hindrer kommunene i å kreve boligpolitiske bidrag, med mindre de handler til markedspris.

KS storbynettverk mener forslagene fra evalueringen av plan- og bygningsloven må følges opp slik at kommunene i større grad kan styre boligsammensetning og det blir lettere å legge til rette for et innslag av rimeligere boliger i ulike områder av byen for å sikre et mangfold og motvirke segregering. Dette er i tråd med anbefalingene fra By- og levekårsutvalget.

Utvalget mener at det bør vurderes om kommunene skal kunne angi at en andel boliger skal være kommunale boliger eller boliger med kommunal tilvisningsrett. Utvalget mener også at det kan være hensiktsmessig å få utredet rammene for utbyggingsavtaler og blant annet se på muligheten for å benytte disse finansieringsbidragene mer fritt (større grad av avtalefrihet). KS storbynettverk håper regjeringen tar utvalgets forslag til vurdering.

Det å få regulert en tomt til boligformål i pressområder gir stor gevinst for grunneiere, og vi mener det er rimelig å kreve at en andel av disse planskaptede verdiene skal bidra til å løse behovet for rimelige boliger. Krav om boligosiale bidrag fra utbyggere kan ses i sammenheng med hvor stor verdiøkning en reguleringsplan bidrar til og størrelsen på prosjektet.

EVAPLAN beskriver plan- og bygningsloven som det viktigste redskapet kommunen har for å påvirke boligbyggingen, og man har gjort sammenligninger av det norske systemet med andre europeiske land. Danmark har som en konsekvens av bekymring over høye boligpriser og økende segregasjon innført virkemidler for å sikre variasjon i boligforsyningen, og geografisk spredning av rimelige boliger.

I ny planlov i Danmark i 2015 ble det innført en endring som gjør at kommunene nå kan bestemme at inntil 25 prosent av bebyggelsen skal være allmenne boliger (rimelige boliger). Tilsvarende system finnes i mange europeiske land. En sektor med rimelige boliger vil representere noe nytt ut fra dagens system. Det er behov for at det etableres et rammeverk som sikrer en bærekraftig forvaltning av rimelige boliger over tid. Det bør utredes hva det er behov for av rammeverk rundt aktørene som bygger rimelige boliger, og hvilke verktøy som er mulig å benytte for å realisere «fra leie til eie».

Skattelovgivningen

Det er i dag ikke skattemessig nøytralitet mellom bolig-eie og bolig-leie. Skattemessig favoriseres eiere av egen bolig. Eiere av egen bolig får lav formuesbeskatning, slipper skatt på leieinntekter, får skattefradrag for rentekostnader og skattefri gevinst ved salg. Disse skattemessige incentivene har vært en viktig bidragsyter til at mange eier sin egen bolig i Norge, det er bra. KS storbynettverk mener imidlertid at det bør

utredes om det ut fra et fordelingsperspektiv er skattegrep som kan lette situasjonen for leietakere da disse jevnt over har svakest økonomi.

Det er ikke alle som hverken kan eller vil eie egen bolig, og vi må derfor sikre et godt og stabilt leiemarked for de som midlertidig eller varig er på leiemarkedet. Leiemarkedet i Norge er relativt lite og består i stor grad av små ikke-profesjonelle utleiery. Det er sannsynlig at et mer profesjonelt leiemarked vil gi bedre botrygghet for leietakerne. KS storbynettverk mener regjeringen derfor bør se på om det bør være større skattemessig likebehandling mellom profesjonelle utleiery og småskalautleiery for å fremme større profesjonelt leiemarkedet. Her kan skattemessig fradrag for saldoavskrivning være ett av flere tiltak som kan vurderes. By- og levekårsutvalget peker på at det kan være behov for bedre rammevilkår for utleiery som ønsker å drive seriøs boligutleiery. Det kan f. eks gjøres ved å innføre avskrivning av utleieboliger slik som på næringsbygg.

Virkemidler for å dempe spekulasjon i boligmarkedet

Lave renter, stabil avkastning i form av leieinntekter og prisstigning har gjort det svært attraktivt å investere i sekundærbolig. Dette har bidratt til ytterligere prispress på små boliger, egnet for førstegangsetablerere. Sekundærboliger leies gjerne ut og representerer ofte små, uforutsigbare og uprofesjonelle utleietilbud som utfordringer for de lokale bomiljøene.

Formuesverdien for beskatning av sekundærbolig har økt fra 40 % til 90 % over få år uten at dette ser ut til å ha dempet ønsket om å investere i sekundærbolig nevneverdig. Siden 2017 er det også stilt krav om minst 40 prosent egenkapital ved kjøp av sekundærboliger i Oslo. KS storbynettverk synes det er positivt at regjeringen har tatt grep for å gjøre det mindre attraktivt å investere i sekundærboliger. Analyser av sekundærboligkjøp fra 2014 til 2019 viser imidlertid at andelen slike boliger har fortsatt å øke⁴. Vi mener det fortsatt er behov for å vurdere flere og sterkere virkemidler, for å dempe spekulasjonen i boligmarkedet.

Borettslagsboliger er mindre attraktive for investeringskjøp, fordi borettslagsloven legger begrensninger for framleiery. Det å kunne bruke disposisjonsform på bolig som reguleringsformål, slik EVAPLAN foreslår, bør inkludere mulighet til å skille mellom andelseie (borettslag) eller selveie. Dette vil kunne gi kommunene et virkemiddel for å sikre at nybygde boliger blir solgt til folk som skal bo der selv, og det vil også bidra til mer stabile bomiljøer.

By- og levekårsutvalget mener at det er viktig å legge til rette for at de som leier kan skaffe seg en god bolig, og at leie kan være et reelt alternativ til å eie. Utvalget mener det er uheldig hvis offentlig husleiestøtte – som f. eks NAV-garanti eller sosialhjelp – går til boliger med uakseptabel dårlig standard og kanskje ulovlige utleieforhold. KS storbynettverk opplever at Statens forventninger til kommunens boligpolitikk ikke står i stil med handlingsrommet og tilgjengelige virkemidler lokalt. Vi håper derfor regjeringen tar våre innspill til vurdering slik at vi sammen kan nå vår felles målsetting om gode og trygge boliger for alle.

⁴ https://www.nef.no/wp-content/uploads/2019/11/F%C3%B8rstegangskj%C3%B8pere-og-sekund%C3%A6rboliger_2019-Q3.pdf

Dette brevet sendes på vegne av KS sitt storbynettverk og følgende byer:

Bergen kommune

Bærum kommune

Drammen kommune

Kristiansand kommune

Oslo kommune

Stavanger kommune

Tromsø kommune

Trondheim kommune

På vegne av KS storbynettverk

Jan Oddvar Skisland

Ordfører i Kristiansand

Dokumentet er godkjent elektronisk og gyldig uten underskrift

Kopi: KS-KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON, Postboks 1378 Vika
, 0114 OSLO