



Dato: 12. september 2017

Høringsnotat – ny forskrift for tilskudd til utleieboliger fra Husbanken

Bolig- og bygningsavdelingen

Dato: 12. september 2017

Saksnr: 16/4517

Høringsfrist: 12. november 2017

1. Innledning og bakgrunn

Tilskudd til utleieboliger gis til kommuner og andre aktører som skaffer utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan gis tilskudd til kjøp, ombygging og oppføring av utleieboliger. I 2016 ble det gitt tilsagn om tilskudd for 1 045 mill. kr, og det omfattet i underkant av 2 000 utleieboliger. Ordningen administreres av Husbanken, og boligene skal disponeres av kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utredet tiltak for å målrette og effektivisere tilskuddet. Tiltakene skal føre til flere kommunalt disponerte utleieboliger, samtidig som det skal tas hensyn til at boligene kommunen disponerer er egnede for målgruppen. Et internt utredningsarbeid og en nylig ferdigstilt evaluering av de boligsosiale virkemidlene, har gitt grunnlag for å fornye forskriften.

I dette notatet foreslår departementet blant annet å endre modell for beregning av tilskudd. Vi har utredet to ulike beregningsmodeller, som begge vil bidra til å målrette og effektivisere tilskuddsordningen. Begge modellene presenteres i høringsnotatet, slik at høringsinstansene kan gi synspunkter på begge.

Departementet foreslår også forlenget nedskrivningstid for tilskuddet og bedre kontrollrutiner.

Departementet foreslår videre å lage en helt ny forskrift, der en del av de bestemmelsene som i dag står i Husbankens retningslinjer og veileder for tilskuddet, flyttes inn i forskriften. Vi mener at dette gir et tydeligere og mer oversiktlig regelverk for brukerne av ordningen. De vil med den nye forskriften kunne finne alle de viktigste reglene i ett og samme dokument. Forskriftsutkastet er bygget opp etter mal fra Direktoratet for Økonomiforvaltnings veileder for tilskuddsregelverk.

2. Gjeldende regler

Gjeldende forskrift er kortfattet. Den har en beskrivelse av formålet med tilskuddsordningen, regler om tildelingskriterier og en svært generell angivelse av at midlene skal fordeles ut fra "bolig- og bygningspolitiske prioriteringer gitt av departementet". Forskriften har en regel om at tilskuddet *kan* kreves tilbake dersom det brukes i strid med forutsetningene, og til slutt en hjemmel for Husbanken til å gi nærmere retningslinjer. Flere bestemmelser som etter sitt innhold hører hjemme i forskrift, står nå i retningslinjer og veileder gitt av Husbanken.

3. Nærmere om forslagene

3.1 Formålet med tilskuddet, jf. § 1

Departementet foreslår å fjerne "ungdom" fra formålsformuleringen. Unge *vanskeligstilte* skal selvsagt få hjelp, men "ungdom" skal ikke være en egen målgruppe.

3.2 Valg av beregningsmodell, jf. § 9 Kriterier for utmåling

Dagens beregningsmodell tar utgangspunkt i økonomien i prosjektet, nærmere spesifisert som prosjektkostnader minus forventede inntekter over nedskrivingsperioden (20 år). Forventede inntekter er definert som den neddiskonterte verdien av husleieinntekter fratrasket kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og tomgang. Husbanken setter selv diskonteringsfaktoren, kalt avkastningsraten. Avkastningsraten er en funksjon av etterspørselen etter tilskudd, rentenivået og ønsket antall boliger innenfor ordningen. I tillegg inkluderes forventet salgspris på boligen etter 20 år. Modellen kan oppfattes som kompleks for brukerne, og det foreslås å forenkle modellen for utmåling av tilskuddet. Omlegging av beregningsmodell blir også anbefalt i Vista Analyses nylig ferdigstilte evaluering av de boligsosiale virkemidlene.

Departementet har utredet to alternativer, enten en beregningsmodell med faste satser (slik som tilskudd til studentboliger) eller en beregningsmodell med tilskudd som en fast prosentandel av kostnadene i prosjektene opp til et tak (slik som investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser). Høringsinstansene inviteres til å gi innspill på begge modeller.

Kort om de to modellene

Tilskudd til studentboliger tildeles ved et fast tilskudd pr hybelenhet. Det gis 300 000 kr pr hybelenhet i de største byene med høyskoler og universitet, og 240 000 kr i landet forøvrig. Det er videre satt øvre godkjente kostnadsrammer for prosjektene på henholdsvis 800 000 kr og 700 000 kr. Husbanken skal godkjenne prosjektene før de får

tilskudd. Å utforme tilskudd til utleieboliger etter denne modellen, vil kreve at satsene måtte tilpasses kostnadsnivået for å skaffe utleieboliger. I dag gis det i gjennomsnitt 580 000 kr i tilskudd pr utleiebolig, men tilskuddet varierer betydelig.

Investeringstilskuddet utmåles som en fast prosentandel av maksimalt godkjente anleggskostnader. Tilskuddet dekker 45 pst. av godkjente anleggskostnader per omsorgsbolig, og 55 pst. per sykehjemsplass opp til et tak. Taket for anleggskostnaden per boenhet i omsorgsbolig og sykehjem er 3 596 000 kroner i pressområder. Maksimale tilskuddssatser til en omsorgsbolig i pressområder er 1 620 000 kroner og for en sykehjemsplass 1 980 000 kroner. I landet for øvrig er maksimalt godkjente anleggskostnader pr. boenhet 3 144 000 kroner. De maksimale tilskuddssatsene er 1 415 000 kroner for en omsorgsbolig og 1 730 000 kroner for en sykehjemsplass. Hvis denne modellen skulle benyttes for tilskudd til utleieboliger, måtte den prosentvise dekningen av kostnader nedjusteres. De siste årene har kostnadsdekningen for utleieboliger vært på i gjennomsnitt 25% av godkjente anleggskostnader, mens den for omsorgsboliger er 45%.

I vurderingen av de to modellene til bruk for tilskudd til utleieboliger, bygger departementet på følgende kriterier for en god tilskuddsordning:

- kostnadseffektivitet
- likebehandling
- godt styringsverktøy
- forutsigbarhet og enkelt for mottaker
- enklest mulig å administrere.

Tilskudd med faste satser (studentboligmodellen) kan ha best skår på kriteriet "kostnadseffektivitet". Begrunnelsen er at modellen stimulerer til å holde kostnadene nede siden tilskuddssatsen er den samme. Modell med prosentvis dekning av kostnadene (investeringstilskuddsmodellen) gir ikke de samme insentivene til å redusere kostnadene. Begge modellene får god uttelling på kriteriet "likebehandling" og "godt styringsverktøy". Tilskudd med faste satser vil også få noe høyere skår på kriteriet "forutsigbarhet", siden tilskuddssatsen er ett beløp. Begge de alternative modellene vil skåre godt på kriteriet "enkelt mulig å administrere". Imidlertid vil standardiseringen innebære mindre fleksibilitet sammenlignet med dagens situasjon.

Ingen av de to modellene vil gi fullstendig sikkerhet for hvor mange boliger som vil komme ut av tilskuddsordningen. Dette vil også variere med behovet for utleieboliger og etterspørselen etter tilskuddet. Begge modellene vil gjøre det enkelt å justere satser. Departementet mener at det er gode argumenter for begge modeller. Vi inviterer derfor til å gi synspunkter på begge alternativer.

Departementet presenterer her to regneeksempler på hvordan modeller for utmåling kan se ut. Eksempel 1 gjelder studentboligmodellen, mens eksempel 2 er som investeringstilskudd.

Regneeksempel 1. Modell med faste satser

I dette eksemplet er satsene lagt på et tilskuddsnivå som i dag, som er en gjennomsnittlig utmåling på 25 % av forventede kostnader i prosjektene (i praksis varierer tilskuddet i dag

fra 1 prosent til 42 prosent). Satsene er gjengitt i tabellen og ville gitt om lag det samme antallet utleieboliger pr år som i dag.

Regneeksempel for tilskuddssatser i kroner innenfor modell med faste satser.

	Område		
	Oslo	Andre presskommuner	Øvrige kommuner
Tilskudd per bolig	560 000	430 000	360 000
Tillegg per kvm over 20	5 000	5 000	5 000

Tallgrunnlaget viser at i Oslo ville den faste satsen bli 560 000 kr, mens satsen reduseres for soner med lavere kostnadsnivå. I dette eksemplet er det laget tre geografiske soner basert på kommunegruppene i bostøtteordningen. Departementet foreslår videre at det gis et fast tillegg pr kvadratmeter over 20 fordi kostnadene øker med antall kvadratmeter. Det vil forhindre at det lønner seg å kun skaffe små boliger. Vi foreslår også at det settes et tak for øvre kostnadsramme for prosjektene, som i tilskudd til studentboliger. Utelater vi f. eks. den dyreste fjerdedelen av dagens kostnader i prosjektene, vil det gi et tak på hhv. 3 400 000 kroner i Oslo, 2 700 000 kroner i andre presskommuner og 2 500 000 kroner i øvrige kommuner.

Tilskudd kan gis til forskjellige typer prosjekter. Prosjekter kan få tilskudd både til kjøp, oppføring og ombygging. Imidlertid gjaldt i overkant av 80 % av prosjektene i 2015 og 2016 kjøp. Departementet vil vurdere å lage høyere satser for tilskudd til andre formål enn kjøp i det videre arbeidet.

Hvis det ikke er ønskelig med geografisk differensiering, kunne man utforme tilskuddet som en fast sum per bolig uansett kommune. Det ville gitt en gjennomsnittlig utmåling på 580 000 kroner pr bolig basert på dagens tallgrunnlag, hvis man holder tillegg for areal utenfor. Det er en enklere, men mindre treffsikker modell, og ville gi større forskjellsbehandling mellom kommuner.

Regneeksempel 2. Modell med prosentvis utmåling

Tallmaterialet departementet har gått igjennom, viser at gjennomsnittlig tilskuddsandel i dag er 25 %. Denne satsen kunne være et utgangspunkt for en modell med prosentvis tilskuddsberegning. Det må i tillegg settes et tak for kostnader som regnes med i tilskuddstildelingen. Her kunne man f. eks. velge et tak på 3 400 000 kr for Oslo som i regneeksempel 1, og ha et lavere tak for øvrige områder.

Tallene som er presentert her er å anse som regneeksempler. Departementet vil utforme de endelige satsene for 2018 i samarbeid med Husbanken.

3.3 Tilbakebetaling av tilskudd, jf. § 10 Sikkerhet for tilbakebetalingskrav. Tilbakebetalingsplikt

Det er behov for å endre reglene om tilbakebetaling i den gjeldende forskriften. I gjeldende forskrift heter det at Husbanken *kan* kreve tilbake tilskuddet, dersom

kommunen ikke overholder forutsetningene for tildelingen. I utkast til ny forskrift er dette endret til at tilskuddet *skal* betales tilbake dersom det ikke brukes i samsvar med kriteriene, og presisert at Husbanken skal følge opp dette. Husbanken fikk i tildelingsbrevet for 2017 i oppdrag å oppdatere sin veileder på dette punktet, og har allerede gjort dette.

Generelt er kontroll med bruken av midlene skjerpet, og det er tatt inn mer detaljerte regler om kontroll i forskriften. I dagens retningslinjer fremgår det følgende: "Husbanken skal kunne hente inn og kontrollere opplysninger som brukes i forbindelse med tildeling og etterfølgende rapportering. Kommunene skal rapportere årlig på bruk av utleieboliger. For utleieboliger som ikke eies av kommuner foretas det stikkprøvekontroll. Husbanken kan kreve stikkprøvekontroll i hele avskrivningsperioden".

I Husbankens veileder fremgår det at kommunen skal rapportere på alle boliger som har mottatt tilskudd. Dette gjelder både boliger kommunen selv eier, og boliger eid av private aktører som har tildelingsavtale med kommunen. Hvis boligene er solgt eller ikke blir benyttet til vanskeligstilte, skal kommunen rapportere og forklare avviket. Hvis kommunen ikke har tildelt boligene til vanskeligstilte, eller aktørene har brutt tildelingsavtalen, skal kommunen rapportere og forklare avviket. Husbanken kan utføre stikkprøvekontroller i boliger eid av private aktører. Dette kan skje ved befaringer og pålegg om rapportering.

3.4 Nedskrivningstiden for tilskuddet, jf. §11 Avskrivning

Nedskrivningstiden skal sørge for at subsidiene blir i sektoren, og at boliger med tilskudd blir brukt til formålet over tid. Innenfor nedskrivningstiden må deler av tilskuddet tilbakebetales dersom boligen selges eller bruken endres. I dag er nedskrivningstiden 20 år.

Departementet foreslår å øke nedskrivningstiden til 30 år. Bakgrunnen for forslaget er at en utleiebolig vil kunne ha levetid i 30 år. Lengre nedskrivningstid skal medføre at boligen blir brukt til vanskeligstilte personer lenger. 30 års nedskrivningstid tilsvarer avskrivningsperioden for investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Departementet foreslår å avskrive tilskuddet med lik faktor pr år, dvs. $1/30$, for at dette vil gi et enklere og mer oversiktlig system for avskrivning enn en avskrivning som ikke har samme avskrivningsfaktor pr år.

Forutsetningen for at lengre nedskrivningstid skal ha effekt, er at oppfølging og kontroll er god. Nye kontrollrutiner for tilskuddet er nylig innført, jf. punkt 3.3.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene vil ikke gi direkte budsjettkonsekvenser. Kommunene vil spare ressurser ved å få en enklere modell å forholde seg til, og ordningen blir mer målrettet. Tilskuddet vil effektiviseres slik at det kan fremskaffes flere utleieboliger. Forenklingen av tilskuddsutmålingen forventes å gi noen administrative besparelser i Husbanken.

Forslagene om skjerpet kontroll og lengre avskrivningsperiode vil medføre noe høyere administrative kostnader i kommunene og Husbanken fordi perioden der det kreves oppfølging av den enkelte bolig vil øke. Avtalene med kommunene må forlenges med 10

år for å sikre at tilskuddet brukes i tråd med forskriften. Økningen i de administrative kostnadene anses som moderate for kommunene og Husbanken.

5. Utkast til ny forskrift

Se eget vedlegg.