

Veileder

# Fremskaffelse av omsorgsboliger



# Innhold

1. Innledning - veilederens formål .....	5
2. Hva er en «omsorgsbolig»?.....	6
3. Investeringstilskudd fra Husbanken.....	7
3.1 Om ordningen med investeringstilskudd fra Husbanken .....	7
3.2 Beboergrupper i omsorgsboliger .....	8
3.3 Lokalisering og prinsipper for normalisering og integrering.....	8
3.4 Krav til utformingen av omsorgsboliger .....	8
3.5 Vilkåret om at beboerne må ha «HDO-vedtak» .....	9
3.6 «Brukskravet» - konsekvenser i tilfeller av ledighet, ved bytte av beboer etc. - mulig avskrivning av investeringstilskuddet .....	10
3.7 Kommunens tildelingsrett til boligene - krav til vedtekter mv. ....	10
3.8 Kort om søknadsprosessen .....	11
3.9 Utbetaling av investeringstilskuddet.....	11
3.10 Fremskaffelse av omsorgsboliger i samarbeid mellom kommunen og private aktører .....	11
4. Merverdiavgift .....	13
4.1 Kort om relevante avgiftsregler .....	13
4.2 Kommunen som byggherre .....	13
4.3 Kommunen kjøper ferdig oppførte omsorgsboliger for utleie .....	14
4.4 Kommunen kjøper ferdig oppførte omsorgsboliger for videresalg til borettslag .....	14
4.5 Privat utbygger som byggherre.....	14
4.6 Bindende forhåndsuttalelse .....	17
4.7 Oversikt over avgiftsbehandlingen ved ulike strukturer .....	17
5. Reguleringsforhold .....	18
5.1 Innledning .....	18
5.2 Arealformål og omsorgsboliger i gjeldende plansystem .....	18
5.3 Dispensasjon eller planendring .....	18
6. Eiendomsrettslig organisering, kontraktsstruktur .....	19
6.1 Valg av eierform - borettslag eller eierseksjonssameie .....	19
6.2 Avtalestruktur, spørsmålet om det er kommunen eller utbyggeren som skal stifte borettslaget mv. ....	19
6.3 Særlig om eiendomsrettslig organisering i kombinerte prosjekter .....	20
7. Anskaffelsesreglene i samarbeidsprosjekter .....	21
7.1 Innledning .....	21
7.2 Unntaket for kjøp og leie av fast eiendom.....	21
7.3 Betydningen av at prosjektet ikke er ferdigstilt .....	23
7.4 Momenter ved vurdering om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse - en praktisk oversikt.....	23
8. Eksempler på økonomiske konsekvenser .....	24
8.1 Salg av omsorgsboliger .....	24
8.2 Privat utbygger oppfører omsorgsboliger for utleie til kommunen - kommunen fremutleier boligene til beboerne .....	25



# 1. Innledning - veilederens formål

---

Mange kommuner opplever allerede i dag mangel på egnede boliger til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, enten det gjelder eldre med demens, personer med funksjonsvariasjoner eller andre med særskilte omsorgsbehov. Framskrivninger viser at behovet for heldøgns omsorgsplasser vil øke kraftig i årene som kommer, fra om lag 65 000 plasser i 2017 til anslagsvis 87 000 i 2035 og 133 000 i 2060<sup>1</sup>.

Fremskaffelse av omsorgsboliger reiser imidlertid et antall juridiske problemstillinger. Det er ikke tilstrekkelig å bygge boliger som tilfredsstillende fysiske krav til universell utforming og tilrettelegging. Prosjektene bør også struktureres på en måte som, blant annet, sikrer rett til investeringstilskudd fra Husbanken, rett til kompensasjon av merverdiavgift, hensiktsmessig eiendomsrettslig organisering, samt overholdelse av anskaffelsesregelverket i tilfeller hvor kommunen inngår avtaler med private aktører.

Formålet med denne veilederen er å gi en fremstilling av rettsforhold som regelmessig vil måtte hensyntas ved fremskaffelse av omsorgsboliger. Veilederen retter seg mot både kommuner som vurderer å fremskaffe omsorgsboliger i egen regi, og mot utbyggere som ønsker å utvikle omsorgsboliger i samarbeid med kommuner.

Veilederen er ment å tjene som et utgangspunkt for nærmere vurderinger i det enkelte prosjekt. Veilederen gir likevel ikke en uttømmende gjennomgang av alle rettsspørsmål som kan være relevante ved fremskaffelse av omsorgsboliger. Det vil derfor i praksis alltid være behov for å foreta konkrete vurderinger i det enkelte prosjekt, tilpasset prosjektets spesifikke forutsetninger og behov.

Veilederen er utarbeidet av CMS Kluge Advokatfirma AS ved adv fullmektig/siviløkonom Jonas Khan og advokat/partner Alexander With, på oppdrag fra Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA).

Første utgave av veilederen ble publisert i april 2026. Denne andre utgaven erstatter den første utgaven. Det er i denne andre utgaven foretatt justeringer av innholdsmessig karakter i punkt 3.10 om samarbeid mellom kommuner og private. I tillegg er det inntatt ytterligere typetilfeller i kapittel 4 om merverdiavgift. Øvrige endringer er i hovedsak av språklig karakter.

*Oslo, mai 2026*

---

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2025-2026) s. 224.

## 2. Hva er en «omsorgsbolig»?

---

Omsorgsboliger er ikke en lovregulert boform, men er et begrep som benyttes for botilbud utenfor institusjon som kommunene kan velge å tilby.

Med «omsorgsbolig» siktes det i denne veilederen til boliger som omfattes av ordningen med investeringstilskudd fra Husbanken i medhold av forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken.

Etter § 2 i nevnte forskrift kan investeringstilskudd gis til å fremskaffe omsorgsbolig til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, tilrettelagt for at slike tjenester kan ytes etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c. Tjenestene som kommunene yter i boligene vil typisk være tjenester som faller inn under helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav a og bokstav b.

Det skal være areal til personalbase med nødvendige funksjoner i tilknytning, eller i nærmiljøet, til boligene.

Kommunene må disponere omsorgsboligene i minst 20 år (for tilsagn fra 2026) eller 30 år (for tilsagn i perioden 2011-2025).

Det presiseres at det i praksis også finnes andre boformer som har elementer av helse- og omsorg, men som ikke omfattes av ordningen med investeringstilskudd. Slike boformer faller utenfor denne veilederens rammer.

# 3. Investeringsstilskudd fra Husbanken

---

## 3.1 Om ordningen med investeringsstilskudd fra Husbanken

Formålet med investeringsstilskudd er å stimulere kommunene til både å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsnedsettelse<sup>2</sup>.

Ordningen med investeringsstilskudd forvaltes av Husbanken, og er regulert i forskrift om investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken.

Det er bare kommuner som kan bli tildelt investeringsstilskudd<sup>3</sup>. Private aktører kan derved ikke bli tildelt tilskudd. Videre er det kommunene som har ansvaret for at regelverket for ordningen følges i alle prosjekter, også de som involverer private aktører.

Tilskudd kan gis til både oppføring, kjøp, ombygging, utbedring, leie eller annen fremskaffelse av omsorgsplasser, herunder omsorgsboliger, fellesareal og velferdsteknologi i tilknytning til eksisterende omsorgsplasser, samt lokaler for dagaktivitetstilbud<sup>4</sup>.

Rammene for investeringsstilskudd fastsettes årlig av Helse- og omsorgsdepartementet i tildelingsbrevet til Husbanken. For 2026 er det vedtatt en tilsagnsramme på kr 3 365 millioner, tilsvarende investeringsstilskudd til om lag 1 500 heldøgns omsorgsplasser<sup>5</sup>. Av denne rammen er kr 1 milliard forbeholdt plasser som skal gi netto tilvekst av omsorgsboliger<sup>6</sup>.

Søknader fra kommunene prioriteres forløpende etter hvert som de sendes inn, og prosjekter med snarlig forventet oppstart kan bli prioritert<sup>7</sup>.

For 2026 gis det tilskudd for 45 prosent av godkjente anleggskostnader til omsorgsboliger, oppad begrenset til kr 2 199 000 per boenhet i pressområdekommuner og til kr 1 922 000 i andre kommuner<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Forskrift om investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken § 1.

<sup>3</sup> Forskrift om investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken § 3.

<sup>4</sup> Forskrift om investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken § 2.

<sup>5</sup> Prop. 1 S (2025-2026) s. 224.

<sup>6</sup> Vilkåret om «netto tilvekst» innebærer et krav om at prosjektet øker det totale antallet heldøgns omsorgsplasser i kommunen. Fra 2026 kreves det at kommunen opprettholder denne økningen i fem år etter tilsagn. Formålet er å sikre reell vekst i kapasiteten, ikke bare utskifting av gamle plasser.

<sup>7</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringsstilskudd s. 9.

<sup>8</sup> Anleggskostnader er det samme som kostnadsramme inklusive prisregulering og merverdiavgift (sum 01 til 13) i definert i NS 3453.

## 3.2 Beboergrupper i omsorgsboliger

Omsorgsboliger er til bruk for personer med vedtak om heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Med heldøgns helse- og omsorgstjenester menes tjenester som kan være nødvendige på ulike tider i løpet av hele døgnet, selv om omfanget av tjenestene vil kunne variere gjennom døgnet og over tid.

Det finnes ulike typer beboergrupper med ulike bolig-, samt pleie- og omsorgsbehov. Husbanken skiller mellom følgende beboergrupper:

- Eldre og personer med demens
- Personer med funksjonsnedsettelse, herunder utviklingshemming
- Personer med utfordringer knyttet til rus eller psykisk helse
- Personer med langvarige somatiske sykdommer og sosiale problemer
- Barn og unge med behov for heldøgns omsorg og pleie

I praksis opererer Husbanken med begrensninger i antall omsorgsboliger som kan samlokaliseres innenfor de ulike beboergruppene. I praksis har Husbanken godtatt et nokså stort antall boliger til eldre og personer med demens (i praksis om lag 100 boenheter), mens det bare innvilges tilskudd til et mindre antall samlokaliserte boliger innenfor øvrige beboergruppene (typisk i størrelsesorden 10-20 boliger).

## 3.3 Lokalisering og prinsipper for normalisering og integrering

Ved lokalisering av omsorgsboliger skal prinsippene om normalisering og integrering legges til grunn<sup>9</sup>. Dette innebærer at omsorgsboligene bør plasseres i ordinære og gode bomiljøer, og ikke ha institusjonslignende preg.

Boligene bør ligge i et område hvor beboerne kan møte andre mennesker og ta del i et hverdagsliv utover det som foregår i selve botilbudet.

Det er viktig å unngå uheldig samlokalisering som kan føre til stigmatisering og negative konsekvenser for levekår og bomiljø. Ulike brukergrupper skal ikke samlokaliseres på en uheldig måte, og det må tas hensyn til både det aktuelle prosjektet og eksisterende omsorgsboliger i området.

## 3.4 Krav til utformingen av omsorgsboliger

### 3.4.1 Generelle krav

Omsorgsboliger skal være boliger med fellesrom, dette siden boligene skal forbeholdes personer med omfattende hjelpebehov og kognitiv svikt<sup>10</sup>. Unntaksvis kan omsorgsboliger likevel bygges uten fellesrom, for eksempel til spesifikke beboergrupper der fellesskapsløsninger anses som uheldige, slik som for personer med utfordringer knyttet til rus.

Omsorgsboliger skal videre være universelt utformet i henhold til NS 11001<sup>11</sup>. Dette gjelder for alle områder der beboere har tilgang, og omfatter blant annet krav til trinnfrihet, passasjebreder, snuareal og tilrettelegging for rullestolbrukere.

<sup>9</sup> Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg s. 6.

<sup>10</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 3.

<sup>11</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 15.

Boligene skal også være tilrettelagt for tilkobling og montering av hjelpemidler, kommunikasjons- og varslingssystem og annen velferdsteknologi. Videre må kravene som stilles til risikoklasse 6 i henhold til branntekniske krav være oppfylt.

Endelig skal det være en personalbase med nødvendige funksjoner i tilknytning, eller i nærmiljøet, til boligene<sup>12</sup>.

### **3.4.2 Spesifikke føringer for boligstørrelse for ulike beboergrupper**

Husbankens retningslinjer for størrelsene på boenhetene varierer avhengig av boform og brukergruppe<sup>13</sup>.

For selvstendige omsorgsboliger bør de private boenhetene være 55 kvadratmeter eller større, med plass til alle boligfunksjoner.

For omsorgsboliger i bofellesskap anbefaler Husbanken at hver private boenhet er over 40 kvadratmeter med plass til kjøkken, med bogrupper på seks til ti boenheter.

For bokollektiv anbefales hver boenhet å være over 30 kvadratmeter, med minimumskrav på 28 kvadratmeter.

For personer med rus- eller psykiske helseutfordringer anbefales selvstendige boliger på minst 40 kvadratmeter, gjerne spredt for å unngå negativ påvirkning fra andre i samme situasjon.

### **3.4.3 Fellesrom**

I tillegg til boenhetene skal det normalt være fellesrom på cirka syv til ti kvadratmeter per beboer. Fellesrom skal dimensjoneres for felles opphold av samtlige beboere, og det må tas hensyn til at minst halvparten av beboerne kan være rullestolbrukere. Fellesrommene skal være i direkte tilknytning til, og sentralt plassert ved, boenhetene.

## **3.5 Vilkåret om at beboerne må ha «HDO-vedtak»**

For at et prosjekt skal kvalifisere til investeringstilskudd, må beboerne ha kommunalt vedtak om heldøgns helse- og omsorgstjenester («HDO-vedtak») med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven.

Kommunene har et vidt handlingsrom til å treffe HDO-vedtak, også overfor eldre hvor tildeling av bolig inngår som et element i de kommunale tjenesteytelsene. Begrunnelsen er at kommunene, blant annet, kan vektlegge ressurs hensyn og forebyggende omsorgshensyn ved tildeling av HDO-vedtak<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 5.

<sup>13</sup> Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg s. 13 flg.

<sup>14</sup> Jf. merknadene til § 3-2 første ledd nr 6, inn tatt i Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), med videre henvisninger

### **3.6 «Brukskravet» - konsekvenser i tilfeller av ledighet, ved bytte av beboer etc. - mulig avskrivning av investeringstilskuddet**

Som utgangspunkt utbetaler Husbanken investeringstilskudd til kommunen først når alle plassene i prosjektet er tatt i bruk. I noen tilfeller kan det likevel være slik at kommunen av berettigede grunner trenger en periode for å fase inn bruken av plassene i tråd med behovet i befolkningen. I slike tilfeller er det vanlig at Husbanken finner frem til minnelige løsninger i dialog med den enkelte kommune<sup>15</sup>.

Det kan også være at det periodevis bor personer uten HDO-vedtak i boligen, for eksempel der gjenlevende partner blir boende i omsorgsboligen etter at brukeren som hadde behov for heldøgntjenester har gått bort. Husbanken kan i slike tilfeller kreve tilbake hele eller deler av tilskuddet<sup>16</sup>. Investeringstilskuddet fra Husbanken skal i slike tilfeller avskrives lineært i løpet av den perioden kommunen har disposisjonsrett over omsorgsboligene<sup>17</sup>. For tilsagn gitt fra 2026 er perioden 20 år, noe som innebærer at tilskuddet avskrives 5 prosent lineært hvert år. Dersom en beboer fraflytter en omsorgsbolig etter 10 år, og en ny beboer flytter inn som ikke har HDO-vedtak, skal kommunen i utgangspunktet tilbakebetale 50 prosent av tilskuddet for boenheten. Men også dersom slike tilfeller oppstår er det vanlig at Husbanken finner frem til minnelige løsninger i dialog med den enkelte kommune<sup>18</sup>.

### **3.7 Kommunens tildelingsrett til boligene - krav til vedtekter mv.**

Det er et vilkår for investeringstilskudd at det er kommunen som utpeker hvem som skal ha rett til å kjøpe eller leie boligene. Det uttrykkes slik at kommunen må ha en såkalt «tildelingsrett» til boligene<sup>19</sup>.

Husbanken har praktisert et krav om at kommunens tildelingsrett skal være sikret gjennom vedtektene i borettslaget eller sameiet. Av vedtektene skal det fremgå at kommunen skal tildele omsorgsboligene i minst 20 år (for tilsagn fra 2026) eller 30 år (for tilsagn i perioden 2011-2025) til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Vedtektene bør blant annet inneholde bestemmelser om:

- Kommunens tildelingsrett
- Hvem som kan kjøpe boligene
- Prisreguleringsmekanismer for senere salg av omsorgsboligene
- Forkjøpsrett for kommunen
- At vedtektsendring krever samtykke fra Husbanken

Begrunnelsen for kravet om prisreguleringsmekanismer er å unngå at investeringstilskudd utelukkende skal komme de første beboerne til gode. Prisreguleringen skal ta utgangspunkt i prisen som betales av de første beboerne, og Husbanken anbefaler at senere salgssum følger SSBs boligprisindeks med eventuelle kostnader til oppgradering eller verdinedgang som følge av slitasje.

<sup>15</sup> Jf. Prop. 1 S (2025–2026) For budsjettåret 2026 under Helse- og omsorgsdepartementet, på s. 225

<sup>16</sup> Veileder for søknadsprosess ved bruk av investeringstilskudd s. 18.

<sup>17</sup> Veileder for søknadsprosess ved bruk av investeringstilskudd s. 17.

<sup>18</sup> Jf. Prop. 1 S (2025–2026) For budsjettåret 2026 under Helse- og omsorgsdepartementet, på s. 225

<sup>19</sup> For fullstendighets skyld: - kommunens rett til tildeling av omsorgsboliger er ikke det samme som kommunens rett til å tilvise boliger under ordningen med «tilvisningsavtaler». Sistnevnte ordning har en ganske annen innretning, og har på langt nær like sterke statlige incentiver som omsorgsboliger.

### 3.8 Kort om søknadsprosessen

Etablering av nye omsorgsboliger skal være innarbeidet i kommunens fireårige økonomiplan eller årsbudsjett før Husbanken kan gi tilsagn til prosjektet. Kommunen bør ta tidlig kontakt med Husbanken for å avklare rammene for prosjektet.

Søknadsprosessens hovedfaser er:

- i. Forespørsel:** Kommunen sender forespørsel til Husbanken med opplysninger om behovet for omsorgsplasser, at prosjektet er politisk vedtatt og at plankravskjema er fylt ut for den aktuelle brukergruppen.
- ii. Oppstartsmøte:** Husbanken og kommunen gjennomfører oppstartsmøte, hvor kommunen presenterer sitt behov og løsningsforslag.
- iii. Søknad:** Kommunen sender endelig søknad med nødvendige vedlegg, herunder tegninger, vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett, kostnadskalkyle, skriftlig uttalelse fra brukerorganisasjon/brukere og evt. avtale med privat utbygger
- iv. Tilsagn:** Husbanken behandler søknaden og gir tilsagn om investeringstilskudd. Tilsagnsbrevet fra Husbanken, sammen med kommunens aksept av vilkårene, utgjør tilskuddsavtalen.

Ved innvilget tilsagn om investeringstilskudd vil Husbanken sette en frist for å starte byggearbeidene. Dersom byggestart blir utsatt må kommunen søke Husbanken om utsatt frist.

### 3.9 Utbetaling av investeringstilskuddet

Etter at kommunen har mottatt tilsagn om investeringstilskudd, og bygging av boligene er igangsatt, vil kommunen ha rett til utbetaling av investeringstilskuddet. Utbetaling kan skje i to rater, hvor første utbetaling kan skje ved byggestart og utgjør 40 prosent av tilskuddet. Utbetaling av de resterende 60 prosent skjer på det tidspunkt prosjektet er fullført og tatt i bruk.

### 3.10 Fremskaffelse av omsorgsboliger i samarbeid mellom kommunen og private aktører

Kommunen kan inngå avtaler med private aktører om fremskaffelse av omsorgsboliger. Det er altså ikke et absolutt vilkår for rett til investeringstilskudd at kommunen selv er byggherre ved oppføring av omsorgsboligene<sup>20</sup>.

Det ligger på den annen side en begrensning i at investeringstilskuddet bare kan gis til kommunen, og ikke kan tildeles videre<sup>21</sup>. Dette såkalte «videretildelings-forbudet» innebærer, for eksempel, at kommunen ikke kan overføre investeringstilskuddet direkte til utbygger. Forbudet er gitt av hensyn til statsstøttereguleringen<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 7.

<sup>21</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 7.

<sup>22</sup> Jf. Prop. 65 S (2010–2011)

Til tross for forbudet mot videretildeling vil kommunen ha rett til investeringstilskudd ved innleie av omsorgsboliger fra en privat utleier, og dette selv om kommunen benytter investeringstilskuddet til betaling av leie til den private utleieren<sup>23</sup>. I praksis er det dessuten akseptert at kommunen benytter investeringstilskuddet til betaling av forskuddsleie til den private utleieren.

Kommunen vil også ha rett til investeringstilskudd ved kjøp av ferdig oppførte omsorgsboliger fra en privat utbygger<sup>24</sup>. Dette gjelder også dersom kommunen skal selge omsorgsboligene videre til et borettslag, typisk for et vederlag tilsvarende kjøpesummen som kommunen har betalt til den private utbyggeren, fratrukket investeringstilskuddet. Det bør likevel i sistnevnte tilfelle avklares at kommunens salg av omsorgsboligene ikke er i strid med statsstøtteregelverket.

Det fremstår videre som nærliggende at kommunen vil ha rett til investeringstilskudd også dersom den anskaffer omsorgsboliger gjennom et borettslag, dvs. at kommunen stifter et borettslag som kjøper omsorgsboligene fra en privat utbygger, før kommunen deretter selger andelene i borettslaget til kjøpere med HDO-vedtak i henhold til tildelingsvedtak fra kommunen. I et slikt tilfelle vil det være nærliggende å legge til grunn at det er kommunen som, om enn indirekte, anskaffer omsorgsboligene. I et slikt tilfelle vil det kunne være naturlig at kommunen benytter et beløp tilsvarende investeringstilskuddet som betaling for (en andel av) kommunens innskuddsforpliktelse i borettslaget. Borettslaget kan så benytte innskuddet til betaling av (deler av) kjøpesummen for omsorgsboligene - med redusert fellesgjeld i borettslaget som konsekvens. Tilnærmingen bør avklares i dialogen som kommunen uansett vil ha med Husbanken.

Det kan i praksis også være ønskelig at det er den private utbyggeren, og ikke kommunen, som stifter borettslaget. Begrunnelsen kan typisk være et ønske om å unngå at kommunen skal ha ansvar for evt. mangler ved omsorgsboligene, jf. at det ved salg av andeler i et borettslag er selgeren av andelene som er ansvarlig for mangler inne i selve leilighetene. Dersom det er utbyggeren som stifter borettslaget, vil utbyggeren for det første selge omsorgsboligene til et borettslag som utbyggeren har stiftet, og for det annet selge andelene i borettslaget til kjøpere med HDO-vedtak i henhold til tildelingsvedtak fra kommunen. Kommunen vil i et slikt tilfelle, gitt at de øvrige vilkårene for tildeling av tilskudd er oppfylt, klart nok ha rett til investeringstilskudd, dette siden det de facto vil bli fremskaffet omsorgsboliger. Det er likevel et spørsmål om kommunen i et slikt tilfelle, uten å komme på kant med forbudet mot videre-tildeling, vil kunne yte et beløp tilsvarende investeringstilskuddet til kjøperne av omsorgsboligene. Prinsippet om at kommunene, innenfor rammene for sin kommunale virksomhet, står fritt til å disponere over frie midler, tilsier at forbudet mot videre-tildeling ikke er til hinder for at kommunene i slike tilfeller kan yte et beløp tilsvarende investeringstilskuddet til kjøperne av omsorgsboligene. Den omstendighet at statsstøttereglene ikke gjelder ved kommuners ytelse av tilskudd til privatpersoner, tilsier samme resultat. Også denne tilnærmingen bør avklares i dialogen som kommunen uansett vil ha med Husbanken.

---

<sup>23</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 4

<sup>24</sup> Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd s. 4

# 4. Merverdiavgift

---

## 4.1 Kort om relevante avgiftsregler

En kommune vil som utgangspunkt ikke ha rett til kompensasjon av merverdiavgift som påløper ved oppføring av boliger i medhold av lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. («kompl»). Dette følger av kompl. § 4 annet ledd nr. 3, hvorefter kommuner mv. ikke har rett til kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie.

Av kompl. § 4 tredje ledd fremgår imidlertid at kommuner likevel vil ha rett til kompensasjon av merverdiavgift på «anskaffelser til boliger med helseformål eller sosiale formål», samt for «fellesanlegg i tilknytning til boligene».

Ifølge forskrift om mva-kompensasjon til kommuner, fylkeskommuner mv. («kompensasjonsforskriften») § 7 første ledd anses boliger som er «utformet etter Husbankens tilskuddsordning for omsorgsboliger» som «særskilt tilrettelagt for helseformål eller sosiale formål». Omsorgsboliger som oppfyller Husbankens krav til investeringstilskudd vil dermed anses som «boliger med helseformål eller sosiale formål», jf. kompl. § 4 tredje ledd.

På samme måte som kommuner, vil private virksomheter som selv, eller i samvirke med kommunen, produserer helse- og omsorgstjenester kunne ha rett til kompensasjon etter kompl. § 2 første ledd bokstav c, jf. HR-2010-313-A (Stiftelsen Utleieboliger i Alta-dommen).

Nedenfor gis det en oversikt over de avgiftsrettslige konsekvensene ved ulike strukturer for fremskaffelse av omsorgsboliger.

## 4.2 Kommunen som byggherre

Dersom kommunen er byggherre ved oppføring av omsorgsboliger som er utformet etter Husbankens tilskuddsordning, vil kommunen ha rett til kompensasjon for merverdiavgift på oppføringskostnadene, jf. kompl. § 4 tredje ledd, jf. kompensasjonsforskriften § 7 første ledd. Kompensasjon kan kreves etter hvert som avgiften pådras i oppføringsfasen.

Kommunens rett til kompensasjon for merverdiavgift krever ikke at beboerne har HDO-vedtak (men HDO-vedtak er likevel et vilkår for rett til investeringstilskudd, jf. utlegningene ovenfor). Det avgjørende for kommunens kompensasjonsrett er at boligene har helseformål eller sosiale formål.

Kommuner vil ha rett til kompensasjon uavhengig av om kommunen skal selge eller leie ut omsorgsboligene til beboere, jf. kompensasjonsloven § 4 tredje ledd.

### **4.3 Kommunen kjøper ferdig oppførte omsorgsboliger for utleie**

Dersom kommunen ikke selv er byggherre, men kjøper ferdig oppførte omsorgsboliger fra en privat utbygger til bruk for utleie, vil utbyggeren ikke ha rett til kompensasjon av merverdiavgiften som utbyggeren pådrar seg på oppføringskostnadene. På den annen side; kommunen vil kunne kreve kompensasjon av merverdiavgiften som utbyggeren har pådratt seg, men ikke har hatt kompensasjon for. I et slikt tilfelle vil kommunen imidlertid være henvist til å kreve kompensasjon gjennom såkalt «oppjustering». Dette innebærer at kommunen hvert år i de ti første årene etter at kommunen har overtatt boligene vil kunne kreve kompensasjon av 1/10 av avgiften som utbyggeren har pådratt seg<sup>27</sup>. Det er en forutsetning for kommunens rett til oppjustering at utbyggeren utsteder en justeringsoppstilling til kommunen, noe som krever en privatrettslig avtale mellom utbyggeren og kommunen.

### **4.4 Kommunen kjøper ferdig oppførte omsorgsboliger for videresalg til borettslag**

Man kan også tenke seg at kommunen ikke selv er byggherre, men kjøper ferdig oppførte omsorgsboliger fra en privat utbygger, for deretter å videreomsette omsorgsboligene til et borettslag, og samtidig selge andelene i borettslaget til beboerne.

Heller ikke i et slikt tilfelle vil utbyggeren ha rett til kompensasjon av merverdiavgiften som utbyggeren pådrar seg på oppføringskostnadene. Det fremstår på den annen side som nærliggende, men ikke sikkert, at kommunen i et slikt tilfelle vil kunne kreve kompensasjon av merverdiavgiften som utbyggeren har pådratt seg, men ikke har hatt kompensasjon for, gjennom oppjustering (se punktet ovenfor om «oppjustering»). Alternativet vil være at det er borettslaget som sådant evt. vil ha rett til oppjustering. Spørsmålet kan best avklares gjennom å anmode skattekontoret om å avgi en bindende forhåndsuttalelse, se nærmere om bindende forhåndsuttalelser nedenfor.

Om det er kommunen eller borettslaget som evt. vil være rett subjekt for rett til justering, kan i praksis være avgjørende for om det vil kunne oppnås rett til kompensasjon overhodet. Begrunnelsen er at borettslagenes rett til kompensasjon av merverdiavgift er til dels vesentlig mer begrenset enn kommunenes kompensasjonsrett.

## **4.5 Privat utbygger som byggherre**

### **4.5.1 Rett til kompensasjon**

En privat utbygger som oppfører omsorgsboliger for salg eller utleie til beboere kan ha rett til kompensasjon for merverdiavgift på oppføringskostnadene på nærmere vilkår, jf. kompl. § 2 første ledd bokstav c, jf. § 4 tredje ledd, jf. kompensasjonsforskriften § 7, se nærmere nedenfor.

#### **4.5.1.1 Krav til særskilt tilrettelegging og personalbase**

På samme måte som kommune, vil også utbyggere kun ha krav på kompensasjon av merverdiavgift på oppføringskostnader for boliger som har helseformål eller sosialt formål, jf. kompl. § 4 tredje ledd. Dette er typisk boliger som er utformet etter Husbankens tilskuddsordning for omsorgsboliger, jf. kompensasjonsforskriften § 7 første ledd.

---

<sup>27</sup> Jf. kompl. § 4 tredje ledd, jf. kompensasjonsforskriften § 7 første ledd, jf. kompensasjonsforskriften § 6 tredje ledd siste setning, jf. første ledd.

Husbanken stiller krav til at det foreligger en personalbase med nødvendige funksjoner i tilknytning til, eller i nærmiljøet til prosjektet. Hverken kompensasjonsloven eller tilhørende forskrift har et slikt eksplisitt krav til lokalisering av personalbase. Dersom Husbanken har gitt tilsagn om investeringstilskudd bør derved kravene til utforming av omsorgsboligene være oppfylt på utbyggers hånd, dette siden tilsagn kun gis til omsorgsboliger som er utformet i samsvar med Husbankens tilskuddsordning. Det er ikke uten videre gitt at skatteetaten er enig i sistnevnte. Også dette spørsmålet kan avklares gjennom å anmode skattekontoret om å avgi en bindende forhåndsuttalelse

#### **4.5.1.2 Samvirkekriteriet**

For at en privat virksomhet skal ha rett til kompensasjon for merverdiavgift må den «produsere» helse- og omsorgstjenester, jf. kompl. § 2 første ledd bokstav c.

Høyesterett har lagt til grunn at private virksomheter oppfyller vilkåret om å «produsere» helse- og omsorgstjenester «der kommunen går sammen med private om å produsere ulike - men hver for seg vesentlige - elementer i et lovpålagt tjenestetilbud» (også omtalt som «samvirkekriteriet»), jf. Stiftelsen Utleieboliger i Alta-dommen. I dommen kom Høyesterett til at en privat virksomhet, som sto for botilbudet, og Alta kommune, som sto for helse- og omsorgstilbudet, i tilbød en lovpålagt tjeneste til beboerne i et «samvirke». Den private virksomheten ble derved ansett å oppfylle produksjonsvilkåret i kompl. § 2 første ledd bokstav c.

Det er et grunnvilkår for at samvirkekriteriet skal være oppfylt at kommunen har en tildelingsrett til boligene (på samme måte som tildelingsrett for kommunen er et vilkår for rett til investeringstilskudd).

I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at det i samvirkekriteriet også ligger et vilkår om at beboerne har HDO-vedtak. Det er ikke gitt at forvaltningspraksis er korrekt på dette punkt (men HDO-vedtak er i alle tilfeller et vilkår for rett til investeringstilskudd, jf. utlegningene ovenfor).

Skatteetaten har i praksis også lagt til grunn at samvirkekravet innebærer at det må være en personalbase i bygget, det vil si at kravet ikke vil være oppfylt dersom boligene betjenes av en kommunal base etc. som ikke er lokalisert i bygget som sådant, men likevel i nærheten av bygget. Det er ikke gitt at forvaltningspraksis er korrekt på dette punkt. Spørsmålet kan avklares gjennom å anmode skattekontoret om å avgi en bindende forhåndsuttalelse

#### **4.5.2 Privat utbyggers salg eller utleie direkte til beboer**

En privat utbygger vil ha rett til kompensasjon for merverdiavgift på oppføringskostnadene dersom samvirkekriteriet og kravet til særskilt tilrettelegging er oppfylt, jf. kompl. § 2 første ledd bokstav c, jf. § 4 tredje ledd, jf. kompensasjonsforskriften § 7 første ledd. Samvirkekriteriet forutsetter at utbygger selger eller leier ut omsorgsboligen direkte til beboer - ikke til kommunen. Kommunen må på sin side utpeke hvilke beboere som får kjøpe eller leie omsorgsboligene fra utbygger, siden dette er en forutsetning for å kvalifisere for investeringstilskudd.

#### **4.5.3 Privat utbyggers salg til kommunen**

Dersom utbygger selger omsorgsboligene som sådanne til kommunen (og, f eks, ikke til et borettslag stiftet av kommunen), vil utbygger ikke ha rett til kompensasjon for merverdiavgiften på oppføringskostnadene. I et slikt tilfelle vil imidlertid kommunen kunne ha rett til å kreve avgiften som utbyggeren har pådratt seg på oppføringskostnadene utbetalt fra Skatteetaten gjennom såkalt

«oppjustering» i medhold av mva-kompl. § 6. Forutsetningen er at utbyggeren utsteder en såkalt «justeringsoppstilling» til kommunen i medhold av mva-forskriften § 9-3-5.

I BFU 15/2023 konkluderte Skattedirektoratet med at utbygger heller ikke ville ha rett til kompensasjon dersom utbygger stiftet borettslaget, for så å selge borettslagsandeler til kommunen, selv om kommunen deretter skulle selge eller leie ut andelene til beboere med HDO-vedtak. I slike tilfeller vil det imidlertid, dersom vilkårene i komp-forskriften § 7a er oppfylt, kunne være mulig for borettslaget å kreve oppjustering av avgiften som utbyggeren har pådratt seg på oppføringskostnadene gjennom oppjustering i medhold av mva-kompl. § 6. Forutsetningen er at utbyggeren utsteder en justeringsoppstilling til borettslaget.

#### **4.5.4 Privat utbyggers utleie til kommunen**

På samme måte som ved salg, vil utleie til kommunen ikke gi utbygger rett til kompensasjon for merverdiavgiften på oppføringskostnadene.

Utleie av omsorgsboliger til en kommune vil på den annen side kunne omfattes av utbyggers frivillige registrering i Merverdiavgiftsregisteret for utleie av fast eiendom, og utbygger vil på denne måten oppnå fradrag for merverdiavgift på oppføringskostnadene, jf. mval. § 2-3 første ledd bokstav b. Kommunen vil på sin side ha rett til kompensasjon for merverdiavgift på husleien, jf. kompl. § 4.

#### **4.5.5 Avgiftsmessige konsekvenser ved bytte av beboer**

I tilfeller hvor kommunen eller utbygger har solgt omsorgsboliger, og har oppnådd rett til kompensasjon av merverdiavgiften på oppføringskostnadene, vil det ikke i seg selv innebære negative avgiftskonsekvenser dersom en opprinnelig beboer med HDO-vedtak flytter ut av boligen. Det samme gjelder dersom den opprinnelige beboeren erstattes med en ny beboer som også har HDO-vedtak.

I forvaltningspraksis er det dessuten i enkelt-tilfeller lagt til grunn at heller ikke en kommunes tildeling av omsorgsbolig til en ny beboer som ikke har HDO-vedtak, vil innebære plikt til tilbakebetaling av opprinnelig kompensert merverdiavgift.

Heller ikke i utleie-tilfellene vil det innebære negative avgiftskonsekvenser dersom den opprinnelige beboeren før ti år er gått fra fullføring av omsorgsboligene erstattes med en ny beboer som også har HDO-vedtak. Men dersom opprinnelig beboer med HDO-vedtak før ti år er gått fra fullføring av omsorgsboligene erstattes av en ny beboer som ikke har HDO-vedtak, vil dette være annerledes. I tilfeller hvor kommunen har vært byggherre for omsorgsboligene, vil det oppstå plikt for kommunen til såkalt «nedjustering», dvs tilbakebetaling til Skatteetaten, av deler av merverdiavgiften som opprinnelig ble kompensert, jf. kompl. § 16, jf. kompensasjonsforskriften § 6. Det samme gjelder for privat utbygger i tilfeller hvor privat utbygger har vært byggherre for omsorgsboliger som leies ut direkte til beboerne.

I tilfeller hvor det oppstår plikt til nedjustering for en/ flere leilighet(-er), må det avklares hvor stor del av avgiften på oppføringskostnadene som må allokere til angjeldende leilighet(-er). Dette avgiftsbeløpet må deles i ti like deler over «justeringsperioden» på ti år. Avgift som allokere til årene som er gått fra fullføringsåret til byttet av beboer finner sted anses som opptjent, og skal ikke tilbakebetales. Avgift som allokere til de gjenværende årene av justeringsperioden, må på den annen side tilbakebetales.

I tilfeller hvor det er utbyggeren som har krevd kompensasjon, bør det avtales mellom kommunen og utbyggeren hvem som skal dekke avgiftsbeløp som evt. må tilbakebetales til skatteetaten.

#### 4.6 Bindende forhåndsuttalelse

Det kan ved fremskaffelse av omsorgsboliger være hensiktsmessig å innhente bindende forhåndsuttalelse («BFU») fra skatteetaten om avgiftsbehandlingen i prosjektet.

En BFU vil være bindende for Skatteetaten. Formålet med å innhente BFU vil derved være å etablere forutberegnelighet hva gjelder den avgiftsmessige behandlingen av prosjektet. Det er hensiktsmessig å innhente BFU for hvert prosjekt, da en BFU bare har rettsvirkning for det konkrete prosjektet som den direkte knytter seg til.

Det er en forutsetning for avgivelse av BFU at skatteetatens uttalelse foreligger før disposisjonen «igangsettes», jf. skatteforvaltningsloven § 6-1 første ledd. Skatteetaten legger til grunn at en disposisjon anses igangsatt når det er inngått bindende avtale mellom partene. For å unngå at anmodning om BFU avvises i tilfeller av samarbeid mellom kommunen og privat utbygger, bør det i avtalen mellom partene tas inn som en forutsetning for gjennomføring av avtalen at skatteetaten har avgitt en BFU.

Veiledende saksbehandlingstid på skatteetatens hånd er fire uker. Saksbehandlingstiden utvides likevel til tre måneder dersom saken anses som prinsipiell og derfor skal behandles av Skattedirektoratet. Skatteetaten vil oppkreve et gebyr for behandling av BFU'er.

#### 4.7 Oversikt over avgiftsbehandlingen ved ulike strukturer

Struktur	Utbyggers kompensasjonsrett	Kommunens kompensasjonsrett
Kommunen som byggherre	-	Ja, direkte kompensasjon
Utbygger selger / leier til beboer	Ja, direkte kompensasjon	-
Utbygger selger til kommunen og kommunen leier ut	Nei	Oppjustering over 10 år
Utbygger leier ut til kommunen	Fradragsrett gjennom frivillig registrering	Kompensasjon for avgift på leien

# 5. Reguleringsforhold

---

## 5.1 Innledning

Ved planlegging og utvikling av omsorgsboligprosjekter er det nødvendig å avklare om gjeldende arealplaner åpner for den aktuelle bruken, eller om det kreves planendring eller dispensasjon. Denne vurderingen kan være komplisert, og det er hensiktsmessig å foreta avklaringer tidlig i prosjektutviklingen.

## 5.2 Arealformål og omsorgsboliger i gjeldende plansystem

Det ble vedtatt en ny kart- og planforskrift med virkning fra 1. juli 2025. Forskriften angir ikke «omsorgsboliger» som et eget underformål til for eksempel bolig. Det kan derfor være utfordrende å fastslå om gjeldende arealplaner åpner for bygging av omsorgsboliger på en aktuell eiendom.

I veilederen til kartforskriften er omsorgsboliger nevnt under formålet «Bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting», nærmere bestemt under underformålet «Helse- eller omsorgsinstitusjon». Veilederen angir at dette formålet blant annet kan omfatte «sykehus, sykehjem, treningscenter, aldersbolig, fysioterapi, kiropraktor, frisør, hudpleie, fotpleie, legesenter, lege og tannlege», samt at formålet «også [kan] omfatte omsorgsboliger, boliger med servicefunksjoner».

Omsorgsboliger har imidlertid en dobbelt karakter. De er både boliger der beboerne har sitt hjem, og et sted hvor det ytes kommunale helse- og omsorgstjenester. Det skal være areal til personalbase med nødvendige funksjoner i tilknytning til, eller i nærmiljøet til prosjektet. Dette innebærer at et omsorgsboligprosjekt typisk vil ha behov for et plangrunnlag som åpner for både boligformål (for selve boenhetene) og tjenesteytingsformål (for personalbasen).

I praksis har det derfor vist seg hensiktsmessig å benytte kombinert formål bolig og tjenesteyting for omsorgsboligprosjekter.

## 5.3 Dispensasjon eller planendring

Dersom gjeldende arealplaner ikke åpner for oppføring av omsorgsboliger, må det vurderes om prosjektet kan gjennomføres ved dispensasjon fra gjeldende plan, eller om det kreves reguleringsendring.

Dispensasjon fra arealplan kan gis dersom vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt. Det kreves at en evt. dispensasjon ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og dessuten at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

I tilfeller hvor dispensasjon ikke er aktuelt eller blir avslått, må det fremmes forslag om reguleringsendring. En reguleringsendring vil typisk innebære endring av arealformål til kombinert formål bolig/tjenesteyting, samt tilpasning av planbestemmelser for å åpne for omsorgsboliger og personalbase. En fordel med planendring er at den gir et sikrere rettsgrunnlag for prosjektet sammenlignet med dispensasjon. Ulempen er at planprosessen kan være tidkrevende.

# 6. Eiendomsrettslig organisering, kontraktsstruktur

---

## 6.1 Valg av eierform - borettslag eller eierseksjonssameie

Det oppstilles verken i reglene om investeringstilskudd eller i avgiftsreglene retningslinjer for om omsorgsboliger som skal selges til beboerne må organiseres som borettslag eller som eierseksjonssameier.

I praksis fremstår likevel organisering som borettslag som det mest nærliggende. Begrunnelsen er den helt grunnleggende forskjellen mellom borettslag og eierseksjoner hva gjelder forutsetningene om bruken av boligene, dette ved at borettslagsformen forutsetter at andelseierne skal benytte boligen selv («brukereie-prinsippet»). Prinsippet innebærer, blant annet, at andelseierne vil kunne ha plikt til å selge andelen dersom vedkommende ikke skal bo i boligen selv. Det gjelder - med samme begrunnelse - også begrensninger i adgangen til utleie av boliger organisert som borettslag.

For boliger organisert i et eierseksjonssameie gjelder det ikke et tilsvarende brukereie-prinsipp. En eier av en selveierleilighet står i utgangspunktet friere, for eksempel hva gjelder adgangen til utleie. Det kan riktignok vedtas utleiebegrensninger i eierseksjonssameier, men dersom poenget er å sikre at det er eierne som også skal benytte leilighetene, fremstår det som mest hensiktsmessig å velge organisering i form av borettslag.

Organisering gjennom henholdsvis borettslag eller eierseksjonssameier har også betydning for en eventuell plikt til å beregne dokumentavgift ved etterfølgende (ikke-førstegangs) overdragelse av omsorgsboligene. Ved overdragelse av eierseksjon mellom beboere, vil det være plikt til å betale dokumentavgift, mens overdragelser av borettslagsandeler er fritatt for dokumentavgift. Det vil dermed kunne være et selvstendig poeng å organisere omsorgsboligene i borettslag for å unngå plikt for ny beboer til å betale dokumentavgift ved annenhåndserverv omsorgsbolig.

Oppsummert fremstår organisering av omsorgsboliger i borettslag samlet sett som mest hensiktsmessig.

## 6.2 Avtalestruktur, spørsmålet om det er kommunen eller utbyggeren som skal stifte borettslaget mv.

I tilfeller hvor omsorgsboligene oppføres av en privat utbygger, vil den private utbyggeren selge eiendommen til borettslaget som sådant. Det vil derfor måtte inngås en kjøpsavtale mellom utbyggeren som selger og borettslaget som kjøper. Verken reglene om investeringstilskudd eller avgiftsreglene oppstiller særskilte krav til slike kjøpsavtaler.

Ved organisering i borettslag må det også tas stilling til hvem - kommunen eller utbygger - som skal stifte borettslaget, for så å selge borettslagsandelene til andelskjøperne (de fremtidige beboerne). Et første spørsmål som må avklares i denne forbindelse er om valget av stifter vil være av betydning anvendelsen av investeringstilskuddet, se drøftelsene i punkt 3.10 ovenfor.

Utover den eventuelle betydningen valget av stifter har for investeringstilskuddet, vil valget av stifter, blant annet, også ha avtalerettslige konsekvenser. Det er i så henseende særlig verdt å merke seg at den som selger andeler i borettslag anses som selger i relasjon til obligasjonsrettslige regler. Det vil si; dersom det er kommunen som stifter borettslaget, og som selger andelene i dette til boligkjøperne, vil kommunen måtte forholde seg til forbrukerlovgivningen som selger av boliger, være forberedt på å motta reklamasjonskrav fra andelskjøperne etc. Dette er en posisjon som mange kommuner ikke nødvendigvis verken har ønske om, eller forutsetninger for, å kunne håndtere.

Beslutningen om hvem som skal være stifter vurderes best konkret i det enkelte tilfellet.

### **6.3 Særlig om eiendomsrettslig organisering i kombinerte prosjekter**

I prosjekter hvor det etableres omsorgsboliger sammen med andre boliger, næringsarealer mv. i ett og samme bygg («kombinerte prosjekter»), bør den eiendoms- og selskapsrettslige organiseringen undergis en nærmere vurdering.

Det fremstår som mest hensiktsmessig at man i kombinerte prosjekter seksjonerer hele bygget. Begrunnelsen er at en slik eiendomsrettslig organisering vil gi fleksibilitet ved at bygget kan tilrettelegges for ulike formål etter behov. En typisk organisering vil kunne være:

- Utbygger AS eier opprinnelig hele bygget med tilhørende tomt
- Det stiftes et «Borettslag Omsorg» som kjøper boligseksjonene som er omsorgsboliger – andelene i Borettslag Omsorg selges til beboere utpekt av kommunen
- Utbygger AS stifter også et annet borettslag, «Borettslag A,» som kjøper boligseksjonene ikke som er omsorgsboliger – Utbygger AS selger andelene i Borettslag A til beboere som ikke er utpekt av kommunen
- Øvrige seksjoner (næring mv.) overdras til egne formålsselskaper

# 7. Anskaffelsesreglene i samarbeidsprosjekter

---

## 7.1 Innledning

Når kommunen samarbeider med private aktører om fremskaffelse av omsorgsboliger, må det vurderes om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse.

Anskaffelsesregelverket har til formål å sikre konkurranse om offentlige kontrakter og effektiv ressursbruk. Utgangspunktet er at kommunen har plikt til å kunngjøre kontrakter med en anslått verdi på minst MNOK 1,3 (eks. mva.), jf. anskaffelsesforskriften § 5-1, jf. § 8-17.

En «kontrakt» i anskaffelsesforskriftens forstand er definert som en «gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører», jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav c. Ved fremskaffelse av omsorgsboliger i samarbeid med private utbyggere oppstår flere problemstillinger knyttet til om, og eventuelt når, anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse.

## 7.2 Unntaket for kjøp og leie av fast eiendom

### 7.2.1 Hovedregelen

Anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a fastslår at verken anskaffelsesloven eller -forskriften gjelder for kontrakter om «erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom». Selv om ordlyden viser til «eksisterende bygninger» er unntaket i praksis tolket utvidende til også å omfatte bygninger under planlegging eller oppføring<sup>22</sup>.

Bakgrunnen for unntaket er at kontraktsgjenstanden i anskaffelser som gjelder fast eiendom er betinget av geografisk plassering, og således knyttet til et lokalt marked. Slike anskaffelser berører i liten grad grenseoverskridende handel, og vil dermed ikke undergrave EU/EØS-rettens formål om å skape et indre marked for fri flyt av varer og tjenester<sup>23</sup>.

### 7.2.2 Grensen mot bygge- og anleggskontrakter

#### 7.2.2.1 To kumulative vilkår

Unntaket for fast eiendom må avgrenses mot «bygge- og anleggskontrakter», som er omfattet av anskaffelsesregelverket. For at det skal foreligge en bygge- og anleggskontrakt må to vilkår være oppfylt:

- i) Kontrakten må være resultatet av et sett av bygge- og anleggsaktiviteter som i sin helhet er tilstrekkelig til å oppfylle en «økonomisk eller teknisk funksjon», jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav e.

---

<sup>22</sup> Se EU-domstolens avgjørelse i sak C-537/19 (Wiener Wohnen).

<sup>23</sup> NOU 2023: 26 pkt. 24.7.5.1 med videre henvisninger til juridisk teori.

- ii) Bygge- og anleggsarbeidene må oppfylle krav som er satt av en oppdragsgiver som har «avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging», jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav d.

Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal foreligge en «bygge- og anleggskontrakt». Dersom ett eller begge vilkår ikke er oppfylt, foreligger det ikke plikt til konkurranseutsetting.

#### **7.2.2.2 Vilåret om økonomisk eller teknisk funksjon**

Det første vilkåret er et spørsmål om bygge- og anleggsarbeidene er tilstrekkelige til å oppfylle en økonomisk eller teknisk funksjon.

Ved oppføring av et bygg som kun består av omsorgsboliger, vil vilkåret normalt være oppfylt. Dersom omsorgsboligene imidlertid oppføres som del av et større bygg med flere funksjoner, kan det stilles spørsmål ved om omsorgsboligene alene oppfyller en økonomisk eller teknisk funksjon.

#### **7.2.2.3 Vilåret om avgjørende innflytelse**

I omsorgsboligprosjekter er likevel det praktisk viktigste vilkåret om kommunen har utøvd «avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging». Det følger av rettspraksis at det ikke vil foreligge slik avgjørende innflytelse dersom kommunens krav ikke går lengre enn de krav en sammenlignbar privat kjøper eller leietaker normalt ville stille til kjøps- eller leieobjektet.

EU-domstolen skiller mellom innflytelse på arkitektonisk struktur og innvendige innretninger. Dersom kommunen påvirker byggets arkitektoniske struktur, som størrelse, yttervegger, bærevegger mv., skal det relativt lite til før kommunen anses å ha utøvd avgjørende innflytelse. Krav til innvendige innretninger anses kun som avgjørende innflytelse hvis de utmerker seg på grunn av særpreg eller omfang<sup>24</sup>.

#### **7.2.2.4 Husbankens krav til universell utforming**

Et sentralt spørsmål er om tilpasning til Husbankens krav for investeringstilskudd innebærer at kommunen har utøvd avgjørende innflytelse. Svaret på dette er normalt nei.

Krav som følger av TEK17, universell utforming etter NS 11001 og Husbankens generelle krav til omsorgsboliger er ikke krav som stilles av kommunen, men standardkrav som gjelder uavhengig av kommunens involvering. Når utbygger sikrer oppfyllelse av disse kravene som del av sitt konsept, og kommunen presenteres for et ferdig prosjekt som den får anledning til å kjøpe eller leie, kan ikke kommunen sies å ha utøvd avgjørende innflytelse over prosjektet.

Dette er bekreftet i KOFAs sak 2025/1435, som gjaldt kjøp av omsorgsboliger under oppføring. KOFA konkluderte med at hovedregelen for fast eiendom kom til anvendelse, til tross for at kommunen hadde stilt krav om at boligene måtte oppfylle Husbankens krav for investeringstilskudd, og det var gitt innspill om parkeringsplasser, tilrettelegging av arealer for konkrete tjenester/aktiviteter og andre praktiske løsninger. Avgjørelsen er i tråd med tidligere KOFA-praksis, hvor KOFA har akseptert relativt omfattende innflytelse over et lokales innvendige utforming for å sikre oppfyllelse av det offentliges særlige behov.

---

<sup>24</sup> C-537/19 (Wiener Wohnen).

### **7.3 Betydningen av at prosjektet ikke er ferdigstilt**

Det at prosjektet ikke er ferdig utviklet på det tidspunkt avtale mellom utbygger og kommunen inngås innebærer ikke i seg selv at unntaksbestemmelsene ikke kommer til anvendelse.

EU-domstolen har uttalt at det er vanlig at en virksomhet «præsiserer visse ønsker med hensyn til de særlige kendetegn, som denne lokalitet så vidt muligt skal have», uten at dette gir grunnlag for å klassifisere kontrakten som en bygge- og anleggskontrakt.

I KOFA sak 2025/1435 var kommunen og utbygger i dialog i over tre år før utbygger utarbeidet et skisseprosjekt basert på kommunens behov. Klagenemnda kom likevel frem til at kommunens innflytelse ikke var av en slik karakter at avtalene skulle anses som en bygge- og anleggskontrakt.

### **7.4 Momenter ved vurdering om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse - en praktisk oversikt**

#### **7.4.1 Momenter som taler for at det foreligger en bygge- og anleggskontrakt**

- Bygget oppføres på kommunens tomt
- Kommunen har påvirket bygningens arkitektoniske struktur (størrelse, yttervegger og bærende vegger)
- Kommunens innflytelse på innvendige innretninger utmerker seg på grunn av særpreg eller omfang

#### **7.4.2 Momenter som taler for at unntaket for kjøp og innleie av fast eiendom kommer til anvendelse**

- Bygget oppføres på utbyggers tomt
- Utbygger har etablert hovedlinjene i konseptet før omfattende kontakt med kommunen.
- Kommunen presenteres for et ferdig prosjekt, som den står fritt til å akseptere
- Boligene utformes i henhold til standardkrav (TEK17, NS11001, Husbankens veileder).
- Kommunens innflytelse begrenses til innvendige tilpasninger av alminnelig karakter.
- Omsorgsboligene inngår som del av et større utbyggingsprosjekt
- Kommunen skal ikke ha avgjørende innflytelse på arkitektonisk struktur

# 8. Eksempler på økonomiske konsekvenser

---

## 8.1 Salg av omsorgsboliger

Per boenhet	Beløp (NOK)
Tomtekostnad	500.000
Byggekostnad (inkludert MVA)	3.250.000
<b>Total anleggskostnad</b>	<b>3.750.000</b>
Finansieringskostnad ved 90% belåning (antatt 6%)	202.500
Påslag (antatt 12%)	474.300
<b>Markedspris</b>	<b>4.426.800</b>
Investeringstilskudd	1.922.000
MVA-kompensasjon	650.000
<b>«Statens andel»</b>	<b>2.572.000 (58,1%)</b>
<b>Kjøpspris for beboer</b>	<b>1.854.800 (41,9%)</b>

## 8.2 Privat utbygger oppfører omsorgsboliger for utleie til kommunen - kommunen fremutleier boligene til beboerne

- Det inngås en samarbeidsavtale mellom kommunen og utbyggeren om fremskaffelse av omsorgsboliger
- Kommunen inngår avtale med utbyggeren om leie av omsorgsboliger, samt fellesareal og evt. personalbase - varighet på minst 20 år
- Kommunen fremutleier omsorgsboligene til beboere med HDO-vedtak
- Kommunen søker om investeringstilskudd hos Husbanken for inntil 45% av prosjektkostnadene
- Investeringstilskuddet betales til utleier som forskuddsleie for hele leieperioden, slik at leienivået kan holdes lavt for beboerne
  - o Forskuddsleien betales i to rater;
    - i. 40% ved byggestart
    - ii. 60% ved leiestart
- Utbyggeren har rett til fradrag for merverdiavgiften på oppføringskostnadene
- Utbyggeren beregner mva på leievederlaget fra kommunen - kommunen har rett til mva-kompensasjon av merverdiavgiften på leien

<b>Antall leiligheter:</b> <b>76</b>	<b>Størrelse per leil. (kvm):</b> <b>55</b>	<b>Beløp (NOK)</b>	
<b>Fellesrom og base (kvm):</b> <b>400</b>	<b>Tomtekost:</b> <b>NOK 50.000.000</b>	Oppføringskostnader (ink. mva)	320.320.000
<b>Entreprisekost (kvm):</b> <b>40.000</b>		Investeringstilskudd	144.144.000
		MVA-kompensasjon	54.064.000
		Statens andel av oppføringskostnader	61,9%
		<b>Justert anleggskost</b>	<b>122.112.000</b>



**Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg**

Middelthuns gate 27, 0368 Oslo

Tel: 2308 7500

E-post: [firmapost@eba.no](mailto:firmapost@eba.no)

[www.eba.no](http://www.eba.no)