

Nærings- og fiskeridepartementet

Høringsnotat

Opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommunen

Høringsnotat

Opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommunen

1	Hovedinnholdet i forslaget	5
2	Bakgrunn	6
2.1	Hvorfor ble kommunale boligstiftelser opprettet?	6
2.2	Erfaring	7
2.3	Ønske om å oppheve de kommunale boligstiftelsene	7
2.3.1	Bodø kommunale boligstiftelse	8
2.3.2	Høyanger bustadstifting	10
3	Rettslige rammer for forvaltning av kommunale boligstiftelser	11
3.1	Generelle rammer	11
3.2	Særlig om stiftelser opprettet av det offentlige	11
3.3	Stiftelseslovens rammer	12
3.4	Krav til offentlige anskaffelser	13
3.5	Adgangen til å yte offentlig støtte	13
3.6	Investeringstilskudd fra Husbanken	13
3.7	Merverdiavgiftskompensasjonsloven	14
3.8	Kommuneloven	14
3.9	Kommunenes boligsosiale ansvar	14
4	Vernet etter Grunnloven	15
4.1	Generelle utgangspunkter	15
4.2	Grunnloven § 97	16
5	Risikofaktorer for en kommunal boligstiftelse	18
5.1	Sammenblanding av roller	18
5.2	Styrets habilitet og fagkompetanse	18
5.3	Ulovlige utdelinger	19
5.4	Holde verdiene atskilt	20
5.5	Erverv og leie av bygg	20
6	Departementets vurderinger og forslag	21
6.1	Departementets overordnede vurderinger	21
6.2	Vurdering av alternative reguleringsmåter	23
6.3	Dokumentavgift	23

6.4	Eventuelt fritak fra dokumentavgift og offentlig støtte	23
6.5	Departementets forslag til ny hjemmel	24
6.5.1	Oppheve stiftelsen og tilbakeføre verdiene	24
6.5.2	Vedtakskompetanse.....	24
6.5.3	Kommunen overtar stiftelsens gjeldsforpliktelser.....	25
6.5.4	Kreditorer og andre rettighetshavere	25
6.5.5	Prosedyre for opphevelse	27
6.5.6	Avsluttende merknader	27
7	Administrative og økonomiske konsekvenser	27
7.1	Administrative konsekvenser av å oppheve en kommunal boligstiftelse	27
7.2	Økonomiske konsekvenser av å oppheve en kommunal boligstiftelse.....	28
8	Forslag til lovendring.....	28
1	Hovedinnholdet i forslaget	5
2	Bakgrunn	6
2.1	Hvorfor ble kommunale boligstiftelser opprettet?	6
2.2	Erfaring	7
2.3	Ønske om å oppheve de kommunale boligstiftelsene	7
2.3.1	Bodø kommunale boligstiftelse.....	8
2.3.2	Høyanger bustadstifting	10
3	Rettslige rammer for forvaltning av kommunale boligstiftelser	11
3.1	Generelle rammer.....	11
3.2	Særlig om stiftelser opprettet av det offentlige.....	11
3.3	Stiftelseslovens rammer	12
3.4	Krav til offentlige anskaffelser	13
3.5	Adgangen til å yte offentlig støtte.....	13
3.6	Investeringstilskudd fra Husbanken.....	13
3.7	Merverdiavgiftskompensasjonsloven.....	14
3.8	Kommuneloven.....	14
3.9	Kommunenes boligsosiale ansvar	14
4	Vernet etter Grunnloven	15
4.1	Generelle utgangspunkter	15

4.2	Grunnloven § 97	16
5	Risikofaktorer for en kommunal boligstiftelse	18
5.1	Sammenblanding av roller	18
5.2	Styrets habilitet og fagkompetanse	18
5.3	Ulovlige utdelinger	19
5.4	Holde verdiene atskilt	20
5.5	Erverv og leie av bygg	20
6	Departementets vurderinger og forslag	21
6.1	Departementets overordnede vurderinger	21
6.2	Vurdering av alternative reguleringsmåter	23
6.3	Dokumentavgift	23
6.4	Eventuelt fritak fra dokumentavgift og offentlig støtte	23
6.5	Departementets forslag til ny hjemmel	24
6.5.1	Oppheve stiftelsen og tilbakeføre verdiene	24
6.5.2	Vedtakskompetanse	24
6.5.3	Kommunen overtar stiftelsens gjeldsforpliktelser	25
6.5.4	Kreditorer og andre rettighetshavere	25
6.5.5	Prosedyre for opphevelse	27
6.5.6	Avsluttende merknader	27
7	Administrative og økonomiske konsekvenser	27
7.1	Administrative konsekvenser av å oppheve en kommunal boligstiftelse	27
7.2	Økonomiske konsekvenser av å oppheve en kommunal boligstiftelse	28
8	Forslag til lovendring	28

1 Hovedinnholdet i forslaget

I dette høringsnotatet foreslår Nærings- og fiskeridepartementet å lovfeste en hjemmel i stiftelsesloven som åpner for å oppheve såkalte kommunale boligstiftelser. Forslaget følger opp Granavolden-plattformen der regjeringen sier at den vil forsterke det boligsosiale arbeidet.

Kommunale boligstiftelser kjennetegnes ved at de er opprettet av en eller flere kommuner og at verdiene som lå i stiftelsen ved opprettelsen (enten boliger/tomter eller øremerkede midler), ble tilført av oppretter. Kommunen(e) som opprettet stiftelsen, utpeker som regel et flertall av styremedlemmene. Administrasjonen i kommunen er ofte enten forretningsfører for stiftelsen eller de har annen tett kontakt med stiftelsen. Slik skjer forvaltningen og utnyttelsen av eiendommene i stiftelsen i nært samarbeid med kommunene. Den typiske kommunale boligstiftelsen har som formål å skaffe boliger for tidsbegrenset utleie til persongrupper som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det geografiske området til stiftelsens virksomhet er normalt begrenset til den kommunen som opprettet stiftelsen.

En kommunal boligstiftelse har dermed eierskap eller annen tilknytning til fast eiendom som en forutsetning for å kunne realisere formålet. De kommunale boligstiftelsene har store verdier i form av eiendomsmasse, og bokført verdi overstiger for mange av disse titalls millioner kroner. De har ofte et formål som langt på vei harmonerer med den forpliktelsen kommunen etter sosialtjenesteloven § 15 har til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

De kommunale boligstiftelsene er underlagt stiftelsesloven på lik linje med alle andre stiftelser. Stiftelser er blant annet selveiende og med styret som øverste organ. Dette endres ikke av at enkelte kommuner ikke har et tydelig skille mellom stiftelsen og kommunen eller at kommunen oppnevner styremedlemmene. Styret har hovedansvaret for at stiftelsens vedtektsfestede formål ivaretas.

Det er registrert 123 boligstiftelser i Stiftelsesregisteret der én eller flere kommuner står oppført som eneste oppretter. Disse har en samlet bokført egenkapital på over to milliarder kroner. Forslaget i dette høringsnotatet omfatter bare de kommunalt opprettede boligstiftelsene slik de er definert ovenfor.

NOU 2016: 21 *Stiftelsesloven* var på åpen høring høsten 2016. Det var ikke lagt inn i mandatet å drøfte de spesielle problemstillinger som reises rundt kommunale boligstiftelser. Stiftelseslovutvalget har således ikke berørt kommunale boligstiftelser i utredningen.

Den foreslåtte hjemmelen i stiftelsesloven åpner for å oppheve kommunale boligstiftelser slik at formuesmassen tilbakeføres til oppretterkommunen. Hvis kommunestrukturen er endret senere, overføres formuesmassen til den nye kommunen. Stiftelsens gjeldsforpliktelser overtas samtidig av kommunen. Tilbakeføring til oppretter er ikke i samsvar med den alminnelige stiftelsesretten og må ses som et snevert unntakstilfelle. Det krever derfor særskilt hjemmel i lov. Forslaget som med dette sendes på høring, skal etter

planen inngå i proposisjonen med forslag til ny stiftelseslov når den legges frem for Stortinget.

Høringsnotatet er utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid. Stiftelsestilsynet har bidratt med datagrunnlaget.

2 Bakgrunn

2.1 Hvorfor ble kommunale boligstiftelser opprettet?

Etter krigen spilte staten og kommunen en sentral rolle i boligbyggingen. Kommunene fikk større mulighet til å ekspropriere for å kunne tilby byggeklare tomter. Kommunen tilrettela og opparbeidet tomter, mens Husbanken sto for finansieringen. For å sikre kontinuitet og at man fikk bygget store volumer til lave priser, ble boligbyggingen i stor grad gjort i et samarbeid mellom kommunene og boligkooperasjoner.

På 60- og 70-tallet opprettet flere kommuner boligstiftelser. Stiftelsene ble tildelt offentlige midler med boligsosialt formål. Boligstiftelsene ble knyttet tett opp mot kommunen som oppretter og var en integrert del av det kommunale tjenesteapparatet.

På 80- og 90-tallet endret boligpolitikken seg mot en mer markedsstyrt boligbygging, og kommunenes rolle endret seg fra en aktiv eiendomsaktør til tilrettelegger. På slutten av 80-tallet var det et kraftig fall i boligprisene og mange kommuner tapte penger på investeringer i byggeklare tomter. En del kommuner valgte da å overlate risikoen og boligutviklingen til private aktører, blant annet gjennom å opprette boligstiftelser. Formålet med opprettelsen av de kommunale boligstiftelsene var først og fremst å skaffe boliger til vanskeligstilte personer på boligmarkedet. Et viktig aspekt var også at kommunen ønsket å unngå store tap som følge av fluktuerende eiendoms- og boligpriser.

En medvirkende årsak til at det ble opprettet kommunale boligstiftelser i siste halvdel av 80-tallet, var at det forelå økonomiske insentiver for kommunene til å skille ut forvaltningen av boliger til vanskeligstilte personer i en boligstiftelse. I St.prp. nr. 102 (1986–87) *Vilkår på husbanklån til utleieboliger* ble regjeringens politikk for å skaffe flere utleieboliger til særlig vanskeligstilte grupper behandlet og vedtatt av Stortinget. Stortinget besluttet at Husbanken skulle ha en forsøksordning med utleielån som fra juli 1987 gjorde fullfinansiering av utleieboliger mulig. Utleielånet var rente- og avdragsfritt i ti år, og deretter var betingelsene som for etableringslån. Utleielån kunne gis til boliger som var eiet av stiftelser, eventuelt kommuner eller organisasjoner med sosial profil. Botiden skulle være begrenset, boligene skulle ha et lite areal (ca. 50 m²) og var først og fremst forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet.

Etter fremleggelsen av St.prp. nr. 102 (1986–87) utarbeidet Kommunal- og arbeidsdepartementet i oktober 1987, forslag til normalvedtekter til boligstiftelser for utleieboliger til dekning av spesielle behov. Vedtektene ble sendt ut via rundskriv H-46/87 til kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og boligbyggelag. Det var valgfritt for boligstiftelsene å benytte seg av disse vedtektene, men å benytte vedtektene kunne helt

eller delvis inngå som vilkår for at det ble ytt lån eller støtte fra Husbanken eller andre offentlige myndigheter.

Forskrift om unntak fra kravet til minste grunnkapital for visse boligstiftelser trådte i kraft 29. oktober 1987. Forskriften ble fastsatt med hjemmel i stiftelsesloven 1980 § 25, og modererte kravet til minste grunnkapital til 50 000 kr (mot normalt 200 000 kr) for *«boligstiftelser som er etablert som ledd i Kommunal- og arbeidsdepartementets prøveprosjekt for utleieboliger for særlig vanskeligstilte grupper og som omfattes av den finansieringsordning i Den Norske Stats Husbank som er beskrevet i St.prp. nr. 102 (1986–87)»*.

Omtrent halvparten av dagens kommunale boligstiftelser ble opprettet i de fire årene som fulgte. Vedtektene ble fastsatt med utgangspunkt i normalvedtektene og Husbanken finansierte utbyggingen gjennom ordningen med utleielån.

I 1989 avga Hermansen-utvalget utredningen NOU 1989: 5 En bedre organisert stat. Utvalget frarådet *«at stiftelsesformen blir benyttet når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig eller samordningsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for å opprettholde virksomheten.»*¹

Utover på 1990-tallet opprettet fortsatt kommuner enkelte boligstiftelser, men denne bruken av stiftelsesformen for boligformål avtok etter hvert mer og mer. Det har i løpet av den senere tid ikke blitt opprettet noen nye boligstiftelser av kommuner.

2.2 Erfaring

Erfaring har vist at det å levere kommunale tjenester gjennom stiftelser har noen konsekvenser som kommunene neppe overskuet da overføringene til stiftelsene ble gjort. Blant annet setter stiftelsesformen i seg selv rammer for stiftelsens virksomhet som ikke er optimale med tanke på realiseringen av formålet. Samtidig er forvaltning og drift av stiftelsen oftest vevd tett sammen med den kommunale boligforvaltningen. Kommunens rolle som oppretter, forretningsfører, leietaker og fremleier stiller vesentlige krav til kommunens rolleforståelse. Det kan også stilles spørsmål ved om de store verdiene som ofte ligger i en kommunal boligstiftelse, blir utnyttet til beste for formålet og med tanke på økt verdiskaping.

Risikofaktorer som de kommunale boligstiftelsene stilles ovenfor er nærmere omtalt i punkt 5 nedenfor.

2.3 Ønske om å oppheve de kommunale boligstiftelsene

Kommunale boligstiftelser er i likhet med alle andre stiftelser, underlagt omdanningsreglene i stiftelsesloven kapittel 6. Med omdanning menes endring eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, eller av stiftelsens vedtekter. Stiftelsesloven har i kapittel 6 regler om omdanning som på nærmere

¹ <https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-1989-5>, Kap. 2.4

gitte vilkår åpner for å endre stiftelsesgrunnlaget eller vedtektene, og dermed bryter med det overordnede prinsippet om at stiftelser skal bli uforanderlige.

Stiftelsesloven § 46 første ledd fastsetter de materielle vilkårene for omdanning av formålsbestemmelser og vedtektsbestemmelser som det må antas at oppretter har lagt vesentlig vekt på. I bokstavene a til d fastsettes fire alternative vilkår for omdanning. Både situasjoner som har endret seg etter opprettelsen av stiftelsen og situasjoner der forholdet forelå allerede ved opprettelsen, er omfattet av bestemmelsen.

Flere kommuner og kommunale boligstiftelser har søkt Stiftelsestilsynet om å oppheve stiftelsen og tilbakeføre midlene til kommunen. Stiftelsestilsynet opplyser at flere boligstiftelser er blitt opphevet eller slått sammen med andre i tilfeller der vilkårene i § 46 og § 47 er oppfylt.

I tilfeller der vilkårene i stiftelsesloven ikke er oppfylt, og kommunen har begrunnet søknad om opphevelse med at det er mer *hensiktsmessig* at kommunen overtar driften, har stiftelsene gjennomgående fått avslag på søknaden både i Stiftelsestilsynet og hos klageinstansen i klageomgangen.

I forbindelse med kommunereformen der de nye kommunene hadde behov for å se på organiseringen av sine tjenester, ble Kommunal- og moderniseringsdepartementet kontaktet av flere nye kommuner som ønsket å gjøre boligstiftelsene til en del av den nye kommunen. Den nye kommunen har uttrykt et ønske om at de boligsosiale tiltakene og eiendommene som benyttes i arbeidet, i større grad enn tidligere skal være en del av kommunen som enhet. Noen nye kommuner har etter sammenslåing til sammen flere boligstiftelser i sitt område, og har ønsket å samle virksomheten til de eksisterende stiftelsene inn i den nye kommunen.

Flere søknader om å oppheve kommunale boligstiftelser er avslått med en begrunnelse som tilsvarende sak om Bodø kommunale boligstiftelse fra 2013. Saken omtales derfor i punkt 2.3.1.

2.3.1 Bodø kommunale boligstiftelse

I 2013 avslo Justis- og beredskapsdepartementet (JD)² en klage fra Bodø kommunale boligstiftelse på søknad om opphør (i stiftelsesloven kalles dette omdanning til opphør). JD gikk i vedtaket grundig gjennom flere sider ved de kommunalt opprettede boligstiftelsene. Avgjørelsen anses som prinsipiell, og er relevant for omdanningsspørsmål også for andre kommunale boligstiftelser.

Bodø kommunale boligstiftelse ble opprettet i 1974, og virksomheten besto i 2013 bare av utleie av i overkant av 380 boenheter til kommunen. I henhold til leieavtale fra 1996 hadde kommunen forpliktet seg til å vedlikeholde stiftelsens boliger, men boligene var likevel preget av manglende vedlikehold. Stiftelsen opplyste at bokført verdi per utgangen

² Justis- og beredskapsdepartementet var klageinstans for vedtak fattet av Stiftelsestilsynet frem til 31.12.2013.

av 2012 var på 97 millioner kroner, og det var en lånegjeld på til sammen 86,5 millioner kroner, hvorav ca. 52 millioner kroner var gjeld til Bodø kommune. Stiftelsen var inntil vedtakstidspunktet blitt fullt finansiert av Bodø kommune. Kommunen sørget også for vederlagsfri administrasjon av stiftelsen.

Stiftelsen søkte omdanning til opphør med utgangspunkt i at stiftelsesformen var åpenbart ufornuftig, og fordi stiftelsens formål ville bli bedre ivaretatt dersom stiftelsen kunne legges ned og midlene overføres til et kommunalt foretak. Styret mente også at oppretters forutsetning for opprettelsen hadde sviktet, og at kapitalen var utilstrekkelig til å tilgodese formålet.

JD påpekte i vedtaket datert 23. desember 2013 at når man hadde valgt stiftelsesformen hadde man gitt fra seg eierrådigheten over de midlene stiftelsen var tildelt. Om en stiftelse skal omdannes måtte derfor vurderes ut fra stiftelsen og dens formål. Departementet påpekte at stiftelsesformen i større grad enn andre organisasjonsformer sikrer at en formuesverdi disponeres i tråd med et bestemt og varig formål, og at det av den grunn stilles forholdsvis strenge vilkår for at en stiftelse skal kunne omdannes til opphør.

I vurderingen la departementet vekt på at stiftelsen hadde en betydelig egenkapital, og at denne kunne økes dersom kommunen oppfylte sine forpliktelser til å vedlikeholde boligene og selge noen enheter. Departementet påpekte også at det kunne være vanskelig for stiftelsen å opptre uhildet og selvstendig når kommunen betalte lønnen til den/de som skulle ivareta stiftelsens selvstendighet og interesser. Departementet konkluderte med at det ikke kunne sies at stiftelsens kapital var utilstrekkelig til å tilgodese formålet på en rimelig måte.

I vurderingen av om stiftelsens formål var blitt åpenbart unyttig, åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig, la departementet vekt på at spørsmålet om opphør ikke alene kunne besvares ut fra hva som isolert sett ble ansett som den beste løsningen på vedtakstidspunktet: *«Det er flere hensyn som må tas, og poenget er om lovens vilkår er oppfylt.»* Departementet la vekt på at det ikke nødvendigvis var slik at stiftelsens formål ville være sikret dersom kommunen skulle fått overdratt stiftelsens verdier, idet kommunen må prioritere mellom en rekke oppgaver. Det kunne medført at personer som ville fått bolig gjennom stiftelsen, ikke ville fått det dersom boligforvaltningen utelukkende skjedde i kommunens egen regi. Departementet kunne heller ikke se at klager har gjort tilstrekkelig rede for at hensynet til beboerne gjorde formålet med stiftelsen åpenbart ufornuftig/uheldig/unyttig. Det var ikke lagt frem tall eller andre opplysninger som viste at beboerne åpenbart ville kommet bedre ut ved opphør av stiftelsen. Det var ikke tilstrekkelig at en alternativ organisering ville vært mer hensiktsmessig og økonomisk gunstig, så lenge stiftelsen faktisk hadde kapital og eiendomsmasse til å drive videre i tråd med formålet, og formålet er både fornuftig og nyttig. Departementet bemerket også at selv om stiftelsesformen har blitt ugunstig sammenliknet med et kommunalt foretak, medførte det ikke at stiftelsens egenverdi og nytte hadde falt bort. *«Det vil kunne være i strid med grunnleggende krav til stiftelsers selvstendighet hvis oppretter kunne tilbakeføre verdiene fra en stiftelse dersom reglene endres slik at det vil være mer gunstig for kommunen å disponere midlene selv.»*

JD la altså stor vekt på at spørsmålet om hvorvidt stiftelsen kunne opphøre, skulle vurderes ut fra stiftelsens og ikke kommunens behov.

2.3.2 Høyanger bustadstifting

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)³ avslo i januar 2015 en klage på avslag om søknad om opphevelse av Høyanger bustadstifting. Denne saken illustrerer også at dagens stiftelseslov i liten grad åpner opp for opphevelse av kommunale boligstiftelser og dertil tilbakeføring av midlene til kommunen.

I avslaget la departementet vekt på at utgangspunktet når stiftelsesformen er valgt, er at man har gitt fra seg eierrådigheten til de midlene som er tildelt stiftelsen. Departementet skrev:

«Dette gjelder uavhengig av om det er en privatperson eller et offentlig organ som har tildelt disse midlene til stiftelsen. Stiftelser er selveiende, private rettssubjekter, og etter opprettelsen er det stiftelsen selv som eier og disponerer egne verdier. I tillegg er det stiftelsen selv som skal sørge for at det vedtektsfestede formålet etterlevs. [...] Eventuelle spørsmål om omdanning må i tillegg vurderes ut fra stiftelsens perspektiv, og ikke oppretterens.»

NFD vurderte deretter om vilkårene for opphør etter stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c eller bokstav d var oppfylt. Departementet skrev at selv om formålet med opprettelsen i sin tid hadde vært å spare kommunen for utgifter, og det ikke lenger var noen besparelse for kommunen, så var ikke dette avgjørende for omdanningsspørsmålet: *«Forutsetninger om fordeler for oppretter kan ikke alene utgjøre grunnlaget for en omdanning, dersom disse svikter. Særlig gjelder dette når stiftelsens vedtektsfestede formål fortsatt kan etterlevs som forutsatt.»*

Departementet skrev videre at det ikke var tilstrekkelig for omgjøring at formålet kunne ivaretas bedre av kommunen. Det ble heller ikke tillagt avgjørende vekt at kommunen hadde fagpersonell og forvaltningsorganer som var mer egnet til å fange opp personer og grupper med behov for de aktuelle boligene. Heller ikke ble det vurdert som avgjørende at kommunen ville kunne spare betydelige beløp ved å føre eiendommene tilbake.

³ Nærings- og fiskeridepartementet var klageinstans for vedtak fattet av Stiftelsestilsynet fra 1.1.2014-31.6.2015.

3 Rettslige rammer for forvaltning av kommunale boligstiftelser

3.1 Generelle rammer

I forvaltningen av en kommunal boligstiftelse må styret og administrasjonen forholde seg til spørsmål knyttet til lovgivning om husleieavtaler, skatter og avgifter, plan- og bygningsrettslige forhold osv. Kommunen er også underlagt kommuneloven og forvaltningslovens regler. Sentralt i denne sammenheng er de forhold som direkte angår styring og forvaltning av de kommunale boligstiftelsene med utgangspunkt i stiftelsesloven.⁴

Hovedoppgaven til en stiftelse er å sikre best mulig realisering av formålet. Sammen med stiftelsesloven danner vedtektene og formålsangivelsen rammene for hvordan stiftelsen skal drives. Stiftelseslovens regler om kapitalforvaltning i stiftelser må ses i sammenheng med regler for utdelinger og regler om styrets myndighet og ansvar. Den eksterne kontrollen med styrets forvaltning av stiftelsen ligger i første omgang hos revisor.

Den første loven om stiftelser kom i 1980 (lov 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser m.m.). Før denne var stiftelsesretten bygd på enkeltbestemmelser i ulike lover, sedvane, administrative avgjørelser og rettspraksis. Gjeldende stiftelseslov ble vedtatt i 2001, og trådte i kraft i 2005. Samtidig ble tilsynsoppgavene sentralisert og lagt til ett organ, Stiftelsestilsynet.

3.2 Særlig om stiftelser opprettet av det offentlige

Med stiftelsesloven av 2001 ble kravet om et klart skille mellom oppretter og stiftelsen lovfestet. 1980-loven åpnet for at Kongen kunne unnta stiftelser som var opprettet av offentlige organer fra lovens virkeområde. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i 2001-loven, og sammen med lovfestingen av selvstendighetskravet medførte det at stiftelsenes rolle som redskap for kommunens boligpolitikk ble endret.

Forarbeidene til 2001-loven omtalte utfordringer knyttet til offentlig opprettede stiftelser i kapittel 13 Ot.prp. nr. 15 (2000–2001). I kapittel 13.1 skrev Justisdepartementet:

«Med de styringsmidlene som står til rådighet for offentlige opprettere, kan et ønske om styring og kontroll over stiftelsen lett medføre problemer i forhold til selvstendighetskravet i § 2 og andre bestemmelser som skal sikre stiftelsen uavhengighet. Departementet foreslår flere konkrete regler som reelt innebærer en skjerping av kravet til selvstendighet, jf kapittel 4.»

I samme kapittel viser Justisdepartementet til Inger-Johanne Sands doktoravhandling «*Styring av kompleksitet*» (Oslo 1996) der Sand drøfter de problemene som knytter seg til bruk av stiftelsesformen i offentlig forvaltning. Departementet viser til at Sand fremhever at stiftelsesformen er rettslig og organisatorisk mangelfull når den brukes på mer aktive og

⁴ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/12/Forvaltning-og-styring-av-boligstiftelser-temarapport-nov2014.pdf>

kompliserte virksomheter enn kapitalforvaltning. Sand skriver også at selvstendighetskravet rettslig sett er vanskelig å kombinere med deltakelse i offentlig styring og regulering:

«Det er ingen ordinære organisasjonsrettslige styringskanaler mellom stiftelsen og de offentlige myndighetene. Det dreier seg tvert imot om to helt ulike, nærmest motsatt-rettede styringsstrukturer.»

Justisdepartementet foreslo ingen ny særregulering for stiftelser opprettet av det offentlige, men skriver i kap. 13.4: *«Alternativet er å henvise det offentlige til å organisere sin virksomhet på annen måte dersom stiftelseslovens alminnelige regler ikke passer.»*

3.3 Stiftelseslovens rammer

En rekke av bestemmelsene i dagens stiftelseslov setter rettslige rammer for driften av de kommunale boligstiftelsene og gjør det vanskeligere å drive kommunale boligstiftelser til beste for formålet. De mest sentrale av disse bestemmelsene gjennomgås kort nedenfor.

Kravet til stiftelsen selvstendighet er sentralt, og dette skillet er foreslått gjort enda tydeligere i NOU 2016: 21. Det at en stiftelse er en selveiende institusjon og ikke har eiere, medfører at ingen utenforstående i kraft av eierinteresser, medlemskap eller mottakerinteresser har noe legitimt grunnlag for å gjøre endringer i stiftelsens driftsgrunnlag. Når man har valgt stiftelsesformen, har man også gitt fra seg eierrådigheten over de midlene stiftelsen er tildelt. Etter opprettelsen av stiftelsen er det stiftelsen selv som eier og forvalter egne midler.

Når det gjelder kravene til forsvarlig kapitalforvaltning, slår dagens stiftelseslov fast at kapitalen skal forvaltes forsvarlig på den måten at det skal tas tilstrekkelig hensyn både til sikkerhet og mulighetene for avkastning. I utkastet til ny lov foreslår Stiftelseslovutvalget å begrense styrets adgang til å pådra stiftelsen ulike typer risikoer som setter egenkapitalen i fare.

Utdelingsforbudet til oppretter er sentralt i stiftelsesretten. Utdelingsbegrepet forstås slik at det omfatter transaksjoner hvor det foreligger et misforhold mellom vederlaget og overføringen fra stiftelsen. En avtale mellom stiftelsen og oppretteren som innebærer at kommunen betaler en underpris for tjenestene, vil dermed være forbudt.

Personer som står i et ansettelses- eller underordningsforhold til stiftelsen, kan ikke være de eneste medlemmene av styret. Dette setter særskilte krav til valg av styremedlemmer.

Styret er stiftelsens øverste organ og forvaltningen av stiftelsen hører inn under styret. Bestemmelsen innebærer at styret alltid har myndighet til å representere stiftelsen utad, og at representasjonsretten gjelder alle slags saker. Styret kan likevel gi det enkelte styremedlem eller daglig leder fullmakt til å representere stiftelsen.

Habilitetsregler innebærer at der styremedlemmet eller den daglige leder i stiftelsen samtidig har stilling i oppretterkommunen, vil disse være avskåret fra å delta i behandlingen av saker som angår stiftelsen.

3.4 Krav til offentlige anskaffelser

Anskaffelsesregelverket (lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter) gjelder når offentlige oppdragsgivere, herunder kommunale myndigheter og offentligrettslige organer, inngår vare-, tjeneste- eller bygge og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift.

En kommunal boligstiftelse kan være underlagt anskaffelsesregelverket dersom den er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter. Den må i tillegg ha en tilknytning til det offentlige som gir det offentlige en mulighet til å utøve tilstrekkelig innflytelse over virksomhetens beslutninger, for eksempel hvis kommunen oppnevner over halvparten av styremedlemmene.

3.5 Adgangen til å yte offentlig støtte

EØS-avtalen regulerer adgangen til å gi offentlig støtte.⁵ Offentlig støtte er generelt sett økonomiske fordeler som staten, kommunen eller andre offentlige aktører gir til aktører som driver økonomisk aktivitet. Etter EØS-avtalen er offentlig støtte i utgangspunktet, forbudt, men det er mange unntak. For at et tiltak skal utgjøre offentlig støtte må flere vilkår være oppfylt. Blant annet må mottakeren være et foretak som driver økonomisk aktivitet, støtten må innebære en økonomisk fordel, og støtten må være egnet til å påvirke samhandelen i EØS-området.

For kommunale boligstiftelser er det særlig spørsmål om stiftelsene driver økonomisk aktivitet. Spørsmålet om dokumentavgift er omtalt i høringsnotatet punkt 6.3.

3.6 Investeringstilskudd fra Husbanken

Forskrift 25. februar 2008 nr. 191 om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken åpner for at kommunene kan få tilskudd uavhengig av om de skal eie omsorgsboligene eller sykehjemsplassene selv, eller om boligene fremskaffes gjennom avtaler med andre. Formålet med investeringstilskuddet er å stimulere kommunen til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming.

Tilskuddet gis til kommunene, og det fremgår av forskriften § 3 at kommunen må bruke tilskuddet selv. Det er en forutsetning at kommunene disponerer omsorgsboligene og sykehjemsplassene til formålet i minst 30 år.

Adgangen til å videretildele investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken ble endret i 2011, og slik videretildele til f.eks. kommunale stiftelser, vil i de fleste tilfeller nå innebære et ulovlig støttetiltak.

⁵ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf

3.7 Merverdiavgiftskompensasjonsloven

Etter lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (merverdiavgiftskompensasjonsloven) har private virksomheter rett til kompensasjon av merverdiavgift i den grad de produserer helse-, omsorgs- og sosiale tjenester som kommunen er pålagt å utføre ved lov, § 2 første ledd bokstav c.

Etter § 12 skal den som fremmer krav om refusjon «*innrette bokføringen slik at det til enhver tid kan kontrolleres at kompensasjon for merverdiavgift ytes etter reglene i denne lov.*» Dersom virksomheten ikke har kopi av vedtakene i regnskapet, blir kompensasjonskravet ikke ansett som dokumentert. Regler om taushetsplikt har imidlertid forhindret kommunen i å utlevere kopi av vedtak som gjelder den enkelte omsorgsmottaker direkte til den som mener seg kompensasjonsberettiget (stiftelsen), eksempelvis boligutleiere som kan omfattes av kompensasjonsordningen bl.a. avhengig av hvilke helse- eller sosialtjenester leietaker mottar. I praksis har dette blitt løst ved at sensitiv informasjon er skjernet, men slik at omfanget av hjelpen og den aktuelle hjemmelen som ligger til grunn for ytelsene, er dokumentert.

3.8 Kommuneloven

Kommuner er i henhold til kommuneloven § 14-14 til § 14-17 avskåret fra å finansiere sin løpende drift gjennom opptak av lån. Kommuner kan etter § 14-14 ta opp lån for å finansiere investeringer i varige driftsmidler som skal eies av kommunen selv. Kommuner kan også ta opp lån for videre utlån til andre, jf. § 14-17. Dette kan for eksempel gjelde lån som videreformidles til en boligstiftelse kommunen selv har opprettet. Ved opptak av slike lån er det en forutsetning at boligstiftelsen skal bruke midlene til investering og ikke driver næringsvirksomhet, samt at utlånet ikke innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen.

3.9 Kommunenes boligsosiale ansvar

Kommunens generelle boligsosiale ansvar var frem til 1991 ikke lovfestet. Kommunen påtok seg imidlertid i stor utstrekning å skaffe boliger til vanskeligstilte personer i boligmarkedet, selv om ansvaret ikke var lovpålagt, jf. Ot.prp. nr. 29 (1990–1991) *Om lov om sosiale tjenester*. Kommunens ansvar og forpliktelser på det boligsosiale feltet fremgår i dag av sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

Kommunens ansvar etter de to bestemmelsene omtales ofte som et «medvirkningsansvar». Bestemmelsene innebærer først og fremst at NAV-kontoret og kommunenes helse- og omsorgstjeneste skal delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblemer skal løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt.

Kommunens individuelle ansvar overfor brukerne består først og fremst i at kommunen skal bistå brukerne med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering, der dette ikke dekkes på annen måte. Kommunens individuelle ansvar er presisert i Rundskriv R35-00 til lov om sosiale tjenester i NAV § 15, der det fremkommer av NAV-kontoret skal tilby tjenestemottaker råd og veiledning for å bidra til å sikre en tilfredsstillende bosituasjon.

Dette kan være i form av økonomisk rådgivning, informasjon om økonomisk stønad, informasjon om kommunale og statlige låne- og støtteordninger, og hjelp til søknad om kommunal bolig og andre ordninger for etablering i bolig. NAV-kontoret skal også bistå tjenestemottaker med å skaffe bolig når det er nødvendig, for eksempel ved å hjelpe tjenestemottaker med å finne leiligheter som er til leie eller på annen måte tilrettelegge for å skaffe varig bolig.

Kommunens plikter gir ikke noen korresponderende individuell rettighet for brukerne, og etter gjeldende rett stilles ikke krav om at kommunens medvirkning skal gi som resultat at vedkommende får en bolig. Kommunene har likevel en plikt til å skaffe midlertidig botilbud til akutt bostedsløse, og kommunen skal bistå med å skaffe bolig når det er nødvendig. Selv om kommunene har relativt svake rettslige forpliktelser på det boligsosiale feltet, er det mange kommuner som har et godt tilbud til sine vanskeligstilte. Det er blant annet mange kommuner som tilbyr utleieboliger til vanskeligstilte personer på boligmarkedet.

4 Vernet etter Grunnloven

4.1 Generelle utgangspunkter

Lovforslaget innebærer at det åpnes for å oppheve kommunale boligstiftelser, og at formuesmassen kan tilbakeføres til oppretterkommunen. Hovedregel etter stiftelsesloven er at stiftelser er selveiende, og slik opphevelse og tilbakeføring av formuesmassen vil derfor være i strid med stiftelsesloven slik den lyder i dag. Spørsmålet er om en slik lovendring vil innebære et grunnlovsmessig inngrep i eksisterende rettigheter.

Rettighetene til de kommunale boligstiftelsene er etablert av staten for å realisere samfunnspolitiske målsettinger og prioriteringer, og gjelder med det innhold loven til enhver tid gir dem. Stortinget må i utgangspunktet ha handlefrihet til å foreta de nødvendige politiske avveininger og valg. Hensynet til stiftelsers selvstendighet og frihet til å disponere over formuesverdier i tråd med et bestemt formål, har imidlertid resultert i strenge vilkår i stiftelsesloven for at en stiftelse skal opphøre, og tilbakeføring av formuesmassen til kommunen er ikke i samsvar med den alminnelige stiftelsesretten. Selv om stiftelser på samme måte som andre private rettssubjekter må forholde seg til alminnelig lovgivning, vil en opphevelse som her foreslått kunne gripe inn i stiftelsenes eksistensgrunnlag. Vernet etter Grunnloven må derfor vurderes.

Den foreslåtte endringen kan tenkes å reise spørsmål om forholdet til både Grunnloven § 97, § 105 og § 116.

Grunnloven § 116 andre punktum fastsetter at «[m]ilde stiftelsers eiendom» bare skal «anvendes til gagn for disse». Ordlyden i denne bestemmelsen treffer ikke så godt når grunnlovsvernet skal vurderes mot rett til opphevelse, fordi den retter seg mer mot en detaljert styring av en stiftelse. Det anses derfor heller ikke nødvendig å drøfte det rettslige innholdet av begrepet «milde stiftelser».

Spørsmålet blir om forholdet skal vurderes opp mot tilbakevirkningsbestemmelsen i Grunnloven § 97 eller mot § 105, som sikrer en ev. skadelidende rettighetshaver økonomisk kompensasjon. Det kan noen ganger være tvilsomt om det er den ene eller andre av disse bestemmelsene som er mest relevant. Grunnloven § 105 synes i denne saken vanskelig å vurdere konkret, både fordi forslaget innebærer formuesoverføring (og ikke ekspropriasjon), og særlig fordi det etter en opphevelse ikke vil være noe subjekt å gi en eventuell erstatning til. Slik lovforslaget er lagt frem her, finner departementet derfor at de beste grunner taler for å vurdere grunnlovsvernet med utgangspunkt i Grunnloven § 97. Vi kan ikke se at § 105 skulle gi stiftelsene noe sterkere vern mot den foreslåtte lovendringen enn det som følger av § 97. De rimelighetsbetraktningene som må gjøres i lys av § 97, favner etter departementets vurdering også innholdet i Grunnloven § 105 og § 116. Grunnlovsvernet vil derfor bli drøftet med utgangspunkt i vernet etter § 97.

Det er den kommunale boligstiftelsen og de rettighetene stiftelsen har ervervet som er subjektet for vurderingen av vernet etter Grunnloven § 97. Når borgerne som har ervervet eller kan erverve rett til bolig gjennom stiftelse ikke er subjektet for vurderingen, henger det sammen med at kommunens lovpålagte ansvar overfor de vanskeligstilte vil bestå uavhengig av hvordan kommunen gjennomfører sitt boligsosiale ansvar. Borgernes rettigheter vil dermed ikke endres av en eventuell opphevelse av disse stiftelsene.

4.2 Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 fastslår generelt at «*Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.*»

Kjernen i bestemmelsen er et vern mot vilkårlige myndighetsinngrep via straffelovgivning. Grunnloven § 97 verner imidlertid også om økonomiske rettigheter. Det reelle praktiske vernet for økonomiske rettigheter fremgår riktignok hovedsakelig av øvrig lovgivning,⁶ som avtaleloven, selskapslovgivningen og konkurranseretten. Det økonomiske vernet fremgår ikke minst av legalitetsprinsippet, som forutsetter at inngrep i økonomiske rettigheter må ha hjemmel i lov.

Med utgangspunkt i praksis fra Høyesterett kan man utlede at Grunnloven § 97 ikke er absolutt i sitt innhold. Høyesterettspraksis viser at det foretas et skille mellom såkalte *foretatte handlinger* og *etablerte rettstilstander*. Utgangspunktet er at det er de foretatte handlingene som er vernet av Grunnloven § 97. Inngrepet som er aktuelt i denne saken medfører ikke at det knyttes nye byrder til tidligere handlinger, men at den foreslåtte lovendringen for fremtiden svekker rettslige posisjoner (såkalt uegentlig tilbakevirkning). Det er klart at også slike inngrep i etablerte rettigheter etter omstendighetene, blant annet av hensyn til virkningene, vil kunne rammes av Grunnloven § 97.

Den virksomheten som drives av de kommunale boligstiftelsene, fremstår som et samarbeid med det offentlige om å forvalte en samfunnsoppgave, uten at det foreligger en særskilt tillatelse. Man kan se det slik at i kraft av de beskrevne anbefalingene fra myndighetene er stiftelsene håndplukket til å forvalte samfunnsoppgaven.

⁶ Helset, Stordrange: Norsk statsforfatningsrett, Ad Notam Gyldendal (1998) kap. 33.3

Dersom man tar utgangspunkt i at det her er snakk om tilbakevirkende inngrep i en såkalt etablert rettstilstand, er normen for grunnlovsvernet om tilbakevirkningen ville være «klart urimelig eller urettferdig», eventuelt «særlig urimelig eller urettferdig».⁷ Også under en slik synsvinkel vil forbud mot en type virksomhet som tidligere har vært drevet i kraft av den alminnelige handlefrihet, iallfall som den altoverveiende hovedregel, ikke rammes av Grunnloven § 97. Fra Lovavdelingens uttalelse JDLOV-2009-4673 siteres:

«Det har lenge vært antatt at Grunnloven ikke er til hinder for at det for fremtiden stilles nye krav til etablerte virksomheter, eller at virksomheter som tidligere var lovlige, forbyes, jf. om dette i Andenæs/Fliflet, Statsforfatningen i Norge (10. utg. 2006) s. 464⁸ og Lovavdelingens uttalelse 30. november 2005 (jnr. 2005/8471)⁹.»

En nyere uttalelse som fremholder det samme synspunktet finnes i JDLOV-2016-1743.

Så lenge kommunens lovpålagte ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet består på samme måte, uavhengig av de kommunale boligstiftelsenes eksistens, vil en opphevelse trolig ikke slå ut på en måte som kan karakteriseres som særlig urimelig eller urettferdig. Kommunen vil stå ansvarlig for å innfri de plikter overfor vanskeligstilte på boligmarkedet lovgivningen til enhver tid pålegger kommunen også etter en eventuell opphevelse av stiftelsen. Det er etter vår vurdering ikke grunnlag for å hevde at den lovpålagte oppgaven vil bli mindre godt ivaretatt av kommunen enn av stiftelsen. Det at den friheten som kommunen oppnår, vil bli brukt til selv å kunne velge fritt hvordan samfunnsoppgaven skal løses, og gjerne på en mer gunstig måte, endrer ikke dette.

Enkelte boligstiftelser tilbyr i tillegg til boliger til vanskeligstilte som har lovkrav på bistand fra kommunen, også boliger til andre. Vurderingen av grunnlovsvernet vil etter departementets syn trolig ikke stå og falle på at enkelte boligstiftelser leier ut boliger til flere enn dem som strengt tatt omfattes av formålet med etableringen. Ved en ev. opphevelse vil kommunen fortsatt ha det samme lovansvaret. Dette endres ikke av at enkelte boligstiftelser «overoppyller» sitt ansvar eller driver noe ordinær utleie til andre grupper enn de lovpålagte.

De verdiene som gjennom stiftelsens levetid har kommet fra kommunen, vil sammen med en generell verdiøkning, føres tilbake til kommunen ved opphevelse. En slik tilbakeføring kan etter det vi kan se, heller ikke karakteriseres som klart urimelig.

Rettspraksis støtter også opp under et vidt spillerom for lovgiver til, uten hinder av Grunnloven § 97, å foreta tiltak som er nødvendige av hensyn til en forsvarlig samfunnsøkonomi. Konkusjonen på disse betraktningene er etter vårt skjønn at lovforslaget ikke er i strid med forbudet mot tilbakevirkning.

⁷ Rt-2013-1345 avsnitt 94 og (HR-2016-389-A) avsnitt 78 («klart urimelig eller urettferdig»).

⁸ Andenæs/Fliflet, Statsforfatningen i Norge (11. utg. 2017) s. 576–577

⁹ JDLOV-2005-8471

5 Risikofaktorer for en kommunal boligstiftelse

Det overordnede målet for kapitalforvaltningen i en boligstiftelse er best mulig realisering av formålet, både i langsiktig og kortsiktig perspektiv. Boligstiftelser har normalt plassert det vesentligste av sin kapital i fast eiendom, og når styret skal forvalte fast eiendom for utleie vil det bli stilt overfor mange og til dels komplekse risikofaktorer. Manglende håndtering av disse kan medføre at stiftelsen utsettes for uforsvarlig risiko eller lovbrudd.

Stiftelsestilsynets erfaring er at det er stor variasjon i driften og økonomien til kommunale boligstiftelser. Flere større kommunale boligstiftelser drives godt. Likevel utfordrer kommunale boligstiftelser i noen grad de rammene som stiftelsesloven trekker opp. Noen typiske problemstillinger som møter de kommunale boligstiftelsene, skisseres nedenfor.

5.1 Sammenblanding av roller

Forholdet mellom kommunen og boligstiftelsen kan være preget av kompliserte og uklare ansvarsspørsmål. I mange boligstiftelser er kommunen i tillegg til å være oppretter og den som tilfører kapitalen, også forretningsfører og eneste leietaker. Når kommunen er så tett integrert med stiftelsen og driften av denne, stilles det store krav til å holde rollene atskilt. En kommunal boligstiftelse er i likhet med alle andre stiftelser selvstendig og selveiende. Det er dermed en ekstra utfordring for kommunen å påse at alle saker knyttet til stiftelsen håndteres i samsvar med den valgte organisasjonsformen.

Rollene til kommunen og stiftelsen holdes ofte ikke adskilt. I en rekke stiftelser ivaretar kommunen oppgaver knyttet til forretningsførsel, hvilket betyr at regnskapet føres av økonomiavdelingen i kommunen, i mange tilfeller uten å ta vederlag. I noen stiftelser er den daglige lederen i stiftelsen ansatt i kommunen, og oppgavene knyttet til stiftelsen kan være en del av arbeidsoppgavene for kommunen. Daglig leder vil i så fall være inhabil i alle saker der kommunen treffer avgjørelser der stiftelsen er part. Det samme vil gjelde alle som er direkte underlagt vedkommende.

I noen stiftelser står kommunens avdeling for bygge- og eiendomssaker eller helse- og sosialtjenester for utleien. Kommunen vil dermed fremstå som utleier på vegne av stiftelsen, leietaker på vegne av kommunen og den som forestår fremleie til beboere. De samme lederne i kommunen kan dermed ha oppgaver knyttet både til rollen som leietaker og rollen som forretningsfører. Oppgavene for kommunen og stiftelsen kan være plassert hos den samme ansatte. Også habilitetsreglene etter kommuneloven skaper utfordringer ved styring av stiftelsene. Hvis en ansatt eller folkevalgt i kommunen har oppdrag for eller verv i stiftelsen, må vedkommende vurdere sin habilitet i saker som angår boligstiftelsen. Stadige habilitetsvurderinger kan føre til mistillit hos kommunens innbyggere.

5.2 Styrets habilitet og fagkompetanse

Sammensetning – habilitet

Styret i kommunale boligstiftelser utpekes ofte av kommunen, og består i mange tilfeller av kommunens representanter i kommune- eller bystyre, formannskapet eller i

hovedutvalget for plan og teknikk. Stiftelseslovens habilitetsregler (§ 37) gjør at disse lett kommer i interessekonflikt i saker hvor stiftelsen er avtalepart med kommunen eller på annen måte behandler eller avgjør saker hvor kommunen er part. Særlig gjelder dette i leieavtaler mellom stiftelsen og kommunen, eller der kommunen kjøper eller selger eiendom av stiftelsen. Dersom inhabile styremedlemmer deltar i styrebehandlingen, vil det medføre risiko for at vedtaket som blir fattet i styret, kan bli ansett ugyldig. Sammen med forvaltningslovens regler for klage krever kommunelovens særlige habilitetsregler for klagebehandling internt i kommunen at man er svært nøye med å unngå enhver form for sammenblanding mellom underinstansen og klageorganet.

Fagkompetanse⁶

Styret må ha nødvendig kompetanse til å sikre forsvarlig forvaltning av eiendomsmassen, slik at stiftelsens formål kan realiseres både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv. De store verdiene mange boligstiftelser forvalter, stiller krav til planverk med styreinstruks og et styre som kan bruke regnskap og budsjetter som styringsinstrument for å kunne bygge reserver for fremtidig vedlikehold. For at realverdien skal bevares, bør styret også utarbeide vedlikeholdsplaner som er utarbeidet på relevant faglig grunnlag, samt etterlevelse av disse.

Hva som er nødvendig kompetanse, vil variere, men kompetanse i styrearbeid, økonomi, jus, administrasjon og byggfag samt kunnskap om den gruppen formålet tilgodeser, vil være relevant. Manglende fagkompetanse i styret og mangel på styringsinstrumenter som fanger opp stiftelsens resultatutvikling, kan medføre at viktige beslutninger fattes på ufullstendig eller feil grunnlag.

Stiftelsestilsynets erfaring er at mange styremedlemmer ikke oppnevnes med bakgrunn i kompetanse eller interesse, men som følge av nåværende eller tidligere kommunale verv. Styresammensetningen kan også være et resultat av en politisk dragkamp.¹⁰

5.3 Ulovlige utdelinger

Styret må være bevisst at utdeling ikke kan skje til oppretter. Der det inngås avtale om en-bloc utleie av stiftelsens boliger til kommunen, vil ulovlige utdelinger kunne forekomme. Blant annet vil det kunne foreligge et gaveelement i avtalen dersom inflasjon eller kostnader som følge av ekstraordinær slitasje eller hærverk ikke skal kompenseres av kommunen. Gaveelementet vil da utgjøre en utdeling til kommunen som det ikke er adgang til med mindre Stiftelsestilsynet har gjort unntak etter stiftelsesloven § 19 andre ledd.

¹⁰ <https://lottstift.no/om-oss/fagblogg/har-styret-i-den-kommunale-boligstiftelsen-nodvendig-kompetanse/>

Styret må også vurdere andre spørsmål knyttet til utdelinger. Blant annet må styret vurdere om vedtektene åpner for utdeling (utleie) til andre enn målgruppen, og hvorvidt dette er i tråd med formålet.

Stiftelsestilsynets temaundersøkelse i 2014¹¹ avdekket manglende bevissthet om utdelingsbegrepet slik dette må forstås for boligstiftelser. En husleie som ligger under markedspris, vil i mange tilfeller være en utdeling av stiftelsens midler etter reglene i stiftelsesloven. Det kan bety at stiftelsen opererer med et utdelingsnivå som er uforsvarlig høyt i forhold til behovet for å bevare realverdien i stiftelsen.

Styret må vurdere om formålsangivelsen i vedtektene i det hele tatt åpner for utdeling i form av rabattert husleie, og i så fall må utdelingsnivået vurderes opp mot stiftelsens krav om å bevare realverdien av boligmassen. Dette krever også kunnskap om utleieenheterens markedsmessige utleieverdi og hvordan bygge økonomiske reserver for å møte kostnader til nødvendig vedlikehold.

5.4 Holde verdiene atskilt

Etter stiftelsesloven skal stiftelsen ha eget regnskap, og midler skal være plassert på egne bankkonti, jf. § 15, § 30 og § 35. Etter stiftelsesloven § 21 skal eiendelene til en stiftelse holdes atskilt fra andre eiendeler. Dette gjelder både midler som eies av andre stiftelser, og midler som eies av oppretteren eller andre fysiske eller juridiske personer. Separasjonsplikten innebærer at stiftelsens midler må holdes atskilt både fysisk og regnskapsmessig. Kontanter skal dermed oppbevares i egen kasse og bankinnskudd på egen konto. Løsøre må også merkes med stiftelsens navn.¹²

I tillegg til at inngående fakturaer skal adresseres rett sted, betyr kravet om at verdiene skal holdes atskilt også at det skal fremgå tydelig hvem som fakturerer hvem i samarbeidet mellom kommunen og stiftelsen.

I kommunale boligstiftelser der det ikke er ansatt daglig leder og hele boligmassen leies ut til kommunen, kan det være de samme personene som både anviser og attesterer bilag for betaling for administrasjon (forretningsfører). Kommunen må også påse at det fremgår tydelig at lønn til ansatte i boligstiftelsen ikke er fra kommunen, selv om lønnen kjøres gjennom kommunens lønssystem.

5.5 Erverv og leie av bygg

Gjensidig bebyrdende kontrakter mellom en kommunal boligstiftelse som er omfattet av anskaffelsesregelverket, og kommunen må i utgangspunktet håndteres i tråd med anskaffelsesregelverket fra begge sider, herunder utbyggingsavtaler og avtaler om

¹¹ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/12/Forvaltning-og-styring-av-boligstiftelser-temarapport-nov2014.pdf>

¹² Norsk Lovkommentar note (121) ved Gudmund Knudsen

forretningsførsel. Hvis anskaffelsen overstiger visse terskelverdier, må anskaffelsen kunngjøres i databasen for offentlige innkjøp (DOFFIN-basen)¹³.

Anskaffelsesregelverket gjelder ikke for kontrakter om erverv eller leie av *eksisterende* bygninger eller annen fast eiendom. Dersom kommunen skal kjøpe eller leie inn boliger til sitt formål *og etter kommunens spesifikasjoner*, må anskaffelsesregelverket derimot i utgangspunktet følges. Dette gjelder for eksempel dersom en boligstiftelse skal bygge omsorgsboliger for å dekke kommunens behov. For å få tildelt oppdraget, må stiftelsen vinne konkurransen. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at stiftelsen selv følger anskaffelsesregelverket ved for eksempel valg av entreprenør for bygging av boliger etter kommunens spesifikasjoner.

6 Departementets vurderinger og forslag

6.1 Departementets overordnede vurderinger

Gjennomgangen ovenfor indikerer at valget av stiftelsesformen til å løse visse typer kommunale oppgaver, i mange tilfeller har vist seg å ha uheldige konsekvenser. Stiftelsesformen i seg selv er relativt lite fleksibel, særlig fordi en stiftelse i utgangspunktet skal vare evig og stiftelsesloven stiller strenge krav til vedtektsendringer og opphevelse.

For flere kommuner har det vist seg at disse rammene fører til at hovedformålet med at kommunen opprettet stiftelsen, ikke alltid lar seg realisere. Etter departementets vurdering er det uheldig at valg av organisasjonsform skal ha slike konsekvenser.

Stiftelsesformen har imidlertid også positive sider med tanke på å løse kommunale oppgaver. Blant annet vil stiftelsenes formål langt på vei harmonere med den forpliktelsen kommunen har til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser i boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15. Kommunen og boligstiftelsen vil som regel ha sammenfallende interesse i at dette blir ivaretatt.

Som driftsform er en kommunal boligstiftelse stabil ved at den sikrer et langsiktig perspektiv når det gjelder å arbeide mot det formålet stiftelsen er satt til å ivareta.

Departementet er klar over at en tilbakeføring til oppretterkommune også kan få negative konsekvenser for vanskeligstilte grupper som i dag leier bolig av en kommunal boligstiftelse. Dette gjelder særlig der formålsangivelsen i den kommunale boligstiftelsen er videre formulert enn sosialtjenesteloven § 15, som er relativt snever. En kommune må prioritere mellom en rekke viktige oppgaver, og det kan medføre at personer som ville ha fått bolig gjennom stiftelsen, ikke vil få det dersom boligforvaltningen utelukkende skjer i kommunens egen regi. Dette vil særlig kunne bli aktuelt der det finnes få personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det er dermed også en risiko for at kommunen ikke fullt ut viderefører driften i tråd med stiftelsens formål.

¹³ <https://www.doffin.no/>

Etter departementets oppfatning har tiden likevel på mange måter løpt fra de kommunale boligstiftelsene. Kommunenes behov for både antall og type boliger er i stadig endring, og det stilles store krav til fleksibilitet, rask omskifting og endrede investeringer. Blant annet har de kravene som i dag stilles til universell utforming, gjort at mange av boligene som boligstiftelsene eier, ikke lenger er egnet som bolig til den gruppen de var ment for.

Det at staten i sin tid anbefalte opprettelse av kommunale boligstiftelser ved bruk av målrettede økonomiske insentiver, gjorde at mange kommuner la sitt boligsosiale arbeid til de nyopprettede boligstiftelsene. De økonomiske insentivene som lå til grunn for opprettelsen er bortfalt, muligheten til videretildeling av investeringstilskudd fra Husbanken er falt bort, og stiftelseslovens krav til et tydelig skille mellom oppretter og stiftelsen er skjærpet. Totalt sett gjør disse endringene at spillerommet mellom boligstiftelsene og kommunene er betydelig snevrere. Selv om det fremdeles er handlingsrom mellom kommunen og boligstiftelsen, kan det i dag være vanskelig for kommunen å vite hva som er lov. Vår vurdering er at en kommune som ønsker en enklere løsning, vil finne det mindre byråkratisk at kommunen selv kan velge hvordan oppgaven skal løses.

Det er etter departementet syn også uheldig at kommunen har ansvar for å oppfylle de formålene som stiftelsen ivaretar, samtidig som kommunen ikke har formell mulighet til å påvirke hvordan stiftelsen løser oppgaven. Selv om stiftelsene i praksis er fullfinansiert fra kommunens side, er den reelle innflytelsen begrenset, i alle fall formelt. Departementet har derfor forståelse for at mange kommuner ønsker å drive boligtilbudet til vanskeligstilte gjennom en annen organisering.

Etter departementets vurdering bør det også tas hensyn til det kommunale selvstyret. Kommuner som ønsker å ha større kontroll over hvordan de kan tilby best mulig tjenester til innbyggerne, bør ikke være bundet av tidligere kommunestyrers disposisjoner. Ved at kommunen får full innflytelse over boliger og drift, legges det bedre til rette for at boligmassen skal være et fleksibelt og effektivt verktøy i kommunens bolig- og sosialpolitikk.

En tilbakeføring av formuesmassen fra de kommunale boligstiftelsene til oppretter er ikke i samsvar med den alminnelige stiftelsesretten. I tillegg til å få tilbakeført innskutt grunnkapital og senere innskutt egenkapital, vil kommunen også få tilbakeført hele avkastningen og verdiøkningen. Det er dermed snakk om store overføringer.

Hvis man åpner for å oppheve de kommunale boligstiftelsene vil midlene som ligger låst i stiftelsen overføres til kommunen og inngå i kommunens økonomi. På lik linje med andre kommunale oppgaver, vil det være opp til kommunestyret å prioritere forvaltningen av disse boligene innenfor sine ordinære budsjetter og i tråd med gjeldende regler og forskrifter.

Opphevelse og tilbakeføring av boligstiftelsene er etter vår vurdering ønskelig, både for å bidra til å styrke kommunenes boligpolitikk og for å styrke det kommunale selvstyret. Vi

foreslår derfor at det innføres en snever unntaksregel i den nye stiftelsesloven. Bestemmelsen skal kun åpne for at boligstiftelser med én eller flere kommuner som eneste oppretter kan oppheves, og at verdiene kan tilbakeføres til kommunen(e).

6.2 Vurdering av alternative reguleringsmåter

Departementet har vurdert om man istedenfor en hjemmel til å oppheve disse stiftelsene kan foreslå en tilpasning av dagens omdanningsregler.

Gjeldende lovregler for omdanning av stiftelser stiller forholdsvis strenge vilkår for at en stiftelse skal kunne opphøre. Dette har sammenheng med stiftelsesformens særegenheter der særlig stiftelsenes selvstendighet, disponering av formuesverdien i tråd med et bestemt og varig formål og det langsiktige perspektivet, er viktige. Dagens lovhjemler fungerer etter departementets vurdering godt. Departementet har merket seg at Stiftelseslovutvalget ikke foreslo materielle endringer i omdanningsreglene i NOU 2016: 21 *Stiftelsesloven*. Departementet foreslår derfor ikke nå å endre dagens omdanningsregler.

6.3 Dokumentavgift

Overdragelse av eiendom fra kommunale stiftelser til kommunene utløser plikt til å betale dokumentavgift til staten, med mindre det er gitt fritak for avgiftsplikten. Etter vår vurdering er forslaget om å oppheve de kommunale boligstiftelsene ikke ment å medføre flytting av midler mellom kommunalt og statlig forvaltningsnivå, men handler om å gi kommunene tilbake frihet til å velge hvordan virksomheten organiseres.

Et fritak fra dokumentavgift i dette tilfellet forutsetter endringer i dokumentavgiftsregelverket eller i Stortingets vedtak om dokumentavgift. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag om et midlertidig fritak fra dokumentavgift for tilbakeføring av eiendom fra kommunale boligstiftelser til oppretterkommunen i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2021.

6.4 Eventuelt fritak fra dokumentavgift og offentlig støtte

Hvis det fremmes et forslag om midlertidig fritak fra dokumentavgift, vil departementet utrede hvorvidt et eventuelt fritak er forenlig med støtteregeverket.

Det avgjørende momentet for om reglene om offentlig støtte kommer til anvendelse, er om de offentlige midlene tilfaller en virksomhet som utgjør økonomisk aktivitet i statsstøtterettslig forstand, det vil si virksomhet som drives i et marked. Tildeling av offentlige midler utgjør bare statsstøtte dersom mottaker er et foretak.

Dersom kommunens eiendomsforvaltning drives i et marked, vil det i utgangspunktet være økonomisk aktivitet. Dette kan likevel stille seg annerledes for forvaltning av sosialboliger. På bakgrunn av praksis og EFTAs overvåkningsorgans (ESA) retningslinjer om støttebegrepet kan det argumenteres for at sosialboliger ikke tilbys i et marked. ESAs retningslinjer inneholder ikke noen uttrykkelig behandling av sosialboliger, men om helsetjenester sies det at helsetjenester som er basert på solidarisk finansiering, som tilbyr

gratis tjenester og som er allment tilgjengelige, ikke drives i et marked. Retningslinjene legger liknende prinsipper til grunn for liknende tjenester, som utdanning.

Dersom man skulle komme til at kommunens drift av sosialboliger utgjør økonomisk aktivitet, slik at støttereglene kommer til anvendelse, er det store muligheter til å gi støtte til et slikt formål på en måte som er forenlig med EØS-avtalen. Det følger av reglene om støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning at det kan gis støtte til blant annet kostnader knyttet til å tilby sosialboliger uten at slik støtte må notifiseres eller meldes til ESA.

Dersom kommunen velger å selge boligene, vil overføringen til ny hjemmelshaver utløse dokumentavgift.

Departementet vil foreta en nærmere vurdering av de støtterettslige spørsmålene saken reiser under høringen, herunder vil de EØS-rettslige sidene bli avklart med ESA.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes vurdering av de problemstillingene som er skissert her.

6.5 Departementets forslag til ny hjemmel

6.5.1 Oppheve stiftelsen og tilbakeføre verdiene

Departementet foreslår en hjemmel som gir adgang til at kommunale boligstiftelser kan oppheves. Departementet foreslår at bestemmelsen skal gjelde boligstiftelser som er opprettet av en kommune frem til lovens ikrafttredelse.

Den generelle hjemmelen for adgang til opphevelse legges til stiftelsesloven. Det tas sikte på å legge frem dette forslaget samtidig som lovproposisjonen med forslag til ny stiftelseslov legges frem for Stortinget. Den konkrete plasseringen av hjemmelen i stiftelsesloven vil dermed foreslås samtidig med lovutkastet i lovproposisjonen.

Departementet foreslår at bestemmelsen skal gi adgang til å tilbakeføre verdiene i de kommunale boligstiftelsene til kommunen.

6.5.2 Vedtakskompetanse

Departementet har vurdert hvor vedtakskompetansen om opphevelse bør ligge, og foreslår at kommunestyret alene skal kunne vedta opphevelse. Etter departementets vurdering vil det ikke være formålstjenlig å legge beslutningskompetansen til stiftelsens styre eller i et samarbeid mellom kommunestyret og stiftelsens styre. For det første vil styret kunne ha en egeninteresse i å opprettholde stiftelsen som ikke nødvendigvis harmonerer med kommunens ønske om å overta oppgavene. Et annet viktig moment er at demokratihensyn tilsier at kommunen alene må ha mulighet til å vurdere hvorvidt den ønsker å innlemme stiftelsens eiendomsmasse og stiftelsens gjeldsforpliktelser i kommuneøkonomien. Slik vi ser det, vil man ved å legge beslutningen til kommunestyret alene fange opp bakgrunnen for forslaget, som nettopp er å styrke kommunens mulighet til selv å drive det boligsosiale arbeidet samt å styrke kommunens selvbestemmelse. Departementet foreslår derfor å legge vedtakskompetansen til kommunestyret alene.

Noen kommuner som står som oppretter av en boligstiftelse, kan ha opphørt å eksistere som følge av kommunesammenslåing eller -deling. I så fall vil det være kommunestyret i den nye, sammenslåtte kommunen som fatter vedtak om opphevelse, ev. kommunestyret i den kommunen hvis areal dekker oppretterkommunen.

I motsetning til den normale ordningen ved sammenslåing og opphevelse foreslår departementet ikke at Stiftelsestilsynet gis godkjenningskompetanse. Vedtaket skal meldes til Stiftelsestilsynet, men Stiftelsestilsynet tillegges ingen prøvelsesrett.

6.5.3 Kommunen overtar stiftelsens gjeldsforpliktelser

Ved en overføring tilbake til oppretterkommunen vil kommunen i tillegg til å overta stiftelsens eiendeler og rettigheter også overta stiftelsens forpliktelser. Før kommunestyret kan ta et kvalifisert standpunkt til hvorvidt det er ønskelig eller mulig å tilbakeføre eiendomsmassen, er kommunestyret avhengig av en klar og konkret oversikt over hvilke formuesposisjoner stiftelsen har.

En sammenlignbar situasjon som er regulert i gjeldende stiftelseslov, er reglene for sammenslåing av to eller flere stiftelser (fusjon) i § 53. Etter departementets vurdering kan kravet i gjeldende § 53 andre ledd, til at styret må avgi en oversikt over formuesposisjoner, gi veiledning for den informasjonen kommunestyret bør få seg forelagt før det tar stilling til om kommunen ønsker å overta en kommunal boligstiftelse.

Departementet foreslår at kommunestyret skal kunne kreve at styret i den aktuelle boligstiftelse utarbeider en oppstilling over stiftelsens formuesmasse. Det skal også gis informasjon om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i stiftelsen. Med mindre annet avtales med de ansatte, overføres ansettelsesavtalen til kommunen.

Før beslutning om opphevelse tas, skal kommunestyret få seg forelagt siste årsregnskap og revisjonsberetning fra stiftelsen. Hvis stiftelsen har utarbeidet årsberetning etter regnskapsloven, skal denne også fremlegges. Kommunestyret kan også kreve at det utarbeides mellombalanser for stiftelsen. Disse skal eventuelt være utarbeidet og revidert etter reglene for årsregnskap. Har stiftelsen ansatte, skal de ansatte gis mulighet til å uttale seg om tilbakeføringen, og skriftlige uttalelser fra de ansatte eller representanter for de ansatte skal sendes kommunestyret.

Departementet foreslår en hjemmel som bygger på den gjeldende stiftelsesloven § 53 andre ledd og forslaget til § 79 i NOU 2016: 21. Den konkrete plasseringen av hjemmelen i stiftelsesloven vil bli foreslått samtidig med lovutkastet i lovproposisjonen.

6.5.4 Kreditorer og andre rettighetshavere

Forslaget innebærer at kreditorer og andre rettighetshavere knyttet til den virksomheten som skal overføres, ikke kan motsette seg at stiftelsens forpliktelser og rettigheter overdras til kommunen. Virksomheten som skal overføres omfatter foruten eiendommene, ulike rettigheter og løpende kontrakter av ulik art. Dette kan dreie seg om kontrakter om leie av boliger, innkjøp av varer og tjenester med videre.

Etter vanlige formuerettslige regler kan ikke stiftelsens kontraktsposisjoner overføres til kommunen med frigjørende virkning for stiftelsen uten medkontrahentens samtykke. Tilsvarende gjelder andre forpliktelser. Enkelte rettigheter kan også anses å være av en slik art at overføring i utgangspunktet krever samtykke eller særlig hjemmel. Departementet foreslår en lovbestemmelse som innebærer at stiftelsens forpliktelser og rettigheter overføres til kommunen uten at kreditorene og andre berørte kan motsette seg dette.

Dette innebærer at motparten uten å samtykke må akseptere at kommunen trer inn i stiftelsens sted. Etter vår vurdering innebærer ikke dette en urimelig risiko for motparten. Selv om stiftelsen fritas for ansvar når forpliktelsen er overført til kommunen, forringes ikke motpartens kreditorposisjon. Kommunene kan i motsetning til stiftelsen ikke gå konkurs, og kreditorenes dekningsmulighet blir derfor ikke svekket.

Selv om kreditor ikke kan motsette seg at kommunen trer inn i stiftelsens sted, kan det tenkes enkelte forhold der motparten ikke ønsker å ha kommunen som kontraktpart. Dette tilsier at kontraktparten ikke skal være bundet til å videreføre kontraktsforholdet med kommunen. Etter departementets vurdering kan det kun unntaksvis tenkes at slike forhold er av en slik art at kontraktsmotparten har rimelig grunn til å motsette seg dette. Boligstiftelsene opererer i de fleste tilfellene som en del av eller i nært samarbeid med kommunene, og ut over endret formell kontraktpart og noe ulik kontraktsadministrasjon er det vanskelig å tenke seg at ulempen for avtalemotpartene skal være av en slik karakter at det er rimelig at de skal kunne motsette seg overføring. Dette gjelder både leverandører, leietakere og andre avtaleparter. I det tilfellet at den ulempen en offentlig kontraktpart anses som for stor, legger departementet til grunn at ordinære kontraktsutløp og oppsigelsesbestemmelser i avtalene benyttes. Virksomheten som overføres, er i hovedsak uforandret, og en annen løsning vil etter departementets syn innebære en uforholdsmessig byrde for kommunene.

Det kan også skje at kreditor ønsker å få innfridd en fordring med stiftelsen i forbindelse med tilbakeføringen. For kreditor kan stiftelsen gi en trygghet blant annet fordi stiftelsen ikke har andre aktiviteter eller forpliktelser ut over det som er stiftelsens formål, å leie ut boliger. Kreditor kan oppleve endring av risiko når en kommune trer inn som debitor. Kreditors opplevelse av endrede forutsetninger når debitor blir en kommune, vil nødvendigvis variere avhengig av kommunens økonomi og gjeldsgrad. Risikoen for forsinket oppfyllelse fra kommunens side vil variere med kommunenes rutiner, men ved at kommunen ikke kan gå konkurs, vil kreditor være sikret oppgjør, eventuelt med påslag for forsinkelsesrenter.

Departementets foreløpige vurdering er at det ikke er noen særskilt grunn til å gi kreditor adgang til å få kravet innfridd når kommunen trer inn som debitor. Det kan imidlertid være grunn til at kreditor med uomtvistet og forfalt fordring får rett til innfrielse før overdragelse. Departementet foreslår ikke her noen særlige regler hva gjelder kreditors innfrielsesmuligheter, men ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

6.5.5 Prosedyre for opphevelse

I gjeldende rett er prosedyren for opphevelse ved sammenslåing regulert i § 53 fjerde ledd flg. og i forslaget til ny stiftelseslov, i NOU 2016: 21 § 80. Departementet foreslår etter mønster av forslaget i NOU 2016: 21, en bestemmelse for kunngjøring av vedtak om opphevelse av en kommunal boligstiftelse.

Departementet foreslår at vedtaket om at boligstiftelsen skal oppheves, skal registreres i Stiftelsestilsynet. Departementet foreslår at Stiftelsestilsynet skal kunngjøre vedtaket i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon og varsle stiftelsenes kreditorer om tilbakeføringen. Varselet skal ikke være preklusivt, det vil si at det ikke skal ha virkning for kommunens forpliktelse til å innfri stiftelsens gjeld etter opphevelse.

Departementet foreslår også at Stiftelsestilsynet gis hjemmel til å unnlate kreditorvarsel under forutsetning av at hensynet til stiftelsens kreditorer er tilstrekkelig ivaretatt uten slik kunngjøring. Det kan være tilfellet hvis det er på det rene at boligstiftelsen ikke har kreditorer eller at kreditorene er vel kjent og har fått særskilt varsel.

Når det gjelder den øvrige konkrete grensdragningen mellom hva som reguleres i forslaget til ny hjemmel og hva som for øvrig følger av stiftelsesloven, vil dette også bero på hvilke regler som foreslås i ny stiftelseslov når denne legges frem for Stortinget.

6.5.6 Avsluttende merknader

Departementet ber om at de kommuner som har opprettet boligstiftelser foretar en vurdering, og gir tilbakemelding til departementet i sitt høringssvar, på om formålsangivelsen til deres boligstiftelse er formulert slik at den omfattes av den foreslåtte bestemmelsen.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

7.1 Administrative konsekvenser av å oppheve en kommunal boligstiftelse

Stiftelsestilsynet behandler saker som berører stiftelser, og er etter departementets vurdering den mest nærliggende offentlige virksomhet til å ta oppgaven med å registrere de ønskede opphevelsene. Det *kan* argumenteres for at lovens innretning er til hinder for at det er Stiftelsestilsynet som skal behandle meldingen. Departementet har imidlertid ikke funnet at andre offentlige virksomheter egner seg bedre enn Stiftelsestilsynet. Det foreslås derfor at melding om opphevelse skal sendes Stiftelsestilsynet.

En opphevelse av de kommunale boligstiftelsene og overføring til kommunene vil medføre at kommunene må etablere egne enheter eller på andre måter innplassere driften av boligstiftelsene inn i egen driftsorganisasjon. En slik rekommunalisering vil også føre til at det blir mulig å styre driften av eiendomsforvaltningen på en måte som er tilpasset den enkelte kommunes behov.

7.2 Økonomiske konsekvenser av å oppheve en kommunal boligstiftelse

Opphevelse av disse stiftelsene med dertil tilbakeføring av midlene til oppretter, vil flytte store verdier tilbake til kommunene som i sin tid opprettet stiftelsene. En opphevelse medfører at de midlene som ligger låst i stiftelsen, overføres til kommunen og inngår i kommunens økonomi.

Selve overføringen av eiendommene vil ikke ha økonomiske konsekvenser for kommunenes drifts- eller investeringsregnskap. Eiendeler hvor den juridiske eiendomsretten overdras vederlagsfritt til kommunen, skal behandles som en investering dersom eiendelen kan klassifiseres som et anleggsmiddel. Overdragelse av eiendeler klassifisert som anleggsmidler skal utgiftsføres som kjøp av anleggsmidler og inntektsføres som overføringsinntekt i investeringsregnskapet, jf. avsnitt 3.2 i KRS nr. 4 fra Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).

Kommunen vil også overta stiftelsens gjeldsforpliktelser.

8 Forslag til lovendring

I

Forslag til nye hjemler i stiftelsesloven:

§ xx Vedtak om å oppheve kommunal boligstiftelse

(1) Stiftelser som er opprettet av en eller flere kommuner inntil tidspunktet for denne lovens ikrafttredelse, og som har til formål å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, kan omdannes til opphør, når formålet kan ivaretas av kommunen direkte. Midler og gjeld som ligger i den kommunale stiftelsen, overføres til kommunen.

(2) Vedtak etter første ledd fattes av kommunestyret.

(3) Vedtaket om opphevelse skal meldes til Stiftelsestilsynet.

(4) Hvis oppretterkommunen ved kommunesammenslåing eller -deling har opphørt å eksistere, er det kommunestyret i den kommunen hvis areal dekker oppretterkommunen, som kan beslutte omdanning til opphør. Midler og gjeld som ligger i stiftelsen overføres i så fall til den nye kommunen.

§ xx Rapport om kommunal boligstiftelse

(1) Før kommunestyret fatter vedtak etter § xx første ledd, skal kommunestyret kreve at styret i den kommunale boligstiftelsen utarbeider en skriftlig rapport om hva tilbakeføring til kommunen vil bety for stiftelsen. Rapporten skal redegjøre for den betydning opphevelsen kan få for stiftelsens kreditorer og de ansatte i stiftelsen.

(2) Kommunestyret skal før beslutning fattes få seg forelagt siste årsregnskap, eventuell årsberetning og revisjonsberetning for boligstiftelsen. Det kan dessuten kreves at det utarbeides mellombalanser for stiftelsene, som skal være utarbeidet og revidert etter reglene for årsregnskap. Har stiftelsen ansatte, skal de ansatte gis mulighet til å uttale seg

om tilbakeføringen, og skriftlige uttalelser fra de ansatte eller representanter for de ansatte skal sendes det aktuelle kommunestyret.

§ xx Kunngjøring ved opphevelse av kommunal boligstiftelse. Kreditorvarsel

(1) Når opphevelsen er vedtatt og vedtaket er meldt til Stiftelsestilsynet, skal Stiftelsestilsynet kunngjøre vedtaket i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. I kunngjøringen skal stiftelsens kreditorer varsles om at boligstiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser er overført til kommunen.

(2) Stiftelsestilsynet kan unnlate å kunngjøre vedtaket etter reglene i første ledd dersom tilsynet finner at hensynet til stiftelsens kreditorer er tilstrekkelig ivaretatt uten slik kunngjøring.