



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

# Prop. 135 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i stiftelsesloven  
(opphevelse av boligstiftelser opprettet  
av kommuner)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	5	<b>5</b>	<b>Opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner</b> .....	24
			5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	24
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for forslaget</b> .....	7	5.2	Høringsinstansenes syn .....	24
2.1	Boligstiftelser opprettet av kommuner .....	7	5.3	Departementets vurdering .....	26
2.2	Særlig om stiftelser opprettet av det offentlige .....	8	<b>6</b>	<b>Kreditorer og andre rettighetshavere</b> .....	31
2.3	Endringsbehov .....	8	6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	31
2.4	Høring .....	10	6.2	Høringsinstansenes syn .....	31
			6.3	Departementets vurdering .....	31
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	13	<b>7</b>	<b>Fritak fra dokumentavgift</b> .....	33
3.1	Kjennetegn ved stiftelser .....	13	7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	33
3.2	Omdanningsreglene i stiftelsesloven .....	13	7.2	Høringsinstansenes syn .....	33
3.3	Forvaltning av boligstiftelser opprettet av kommuner .....	14	7.3	Departementets vurdering .....	33
3.4	Kommunenes boligsosiale ansvar .....	15	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	35
3.5	Kommunelovens regler om saksbehandling .....	16	8.1	Økonomiske konsekvenser .....	35
			8.2	Administrative konsekvenser .....	36
			8.3	Konsekvenser for ansatte og leietakere .....	36
<b>4</b>	<b>Skranker i Grunnloven for opphevelse av boligstiftelser</b> ....	18	<b>9</b>	<b>Merknader til bestemmelsene i lovforslaget</b> .....	38
4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	18		<b>Forslag til lov om endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)</b> ...	41
4.2	Høringsinstansenes syn .....	18			
4.3	Departementets vurderinger .....	19			
4.3.1	Generelle utgangspunkter .....	19			
4.3.2	Beskyttelse av eiendomsrettigheter .....	19			
4.3.3	Forbudet mot tilbakevirkende kraft .....	20			
4.3.4	Milde stiftelsers eiendommer .....	22			
4.3.5	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon .....	22			
4.3.6	Oppsummering .....	23			





DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

# Prop. 135 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 22. juni 2022,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Nærings- og fiskeridepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven). Forslaget innebærer at det innføres en lov-hjemmel i stiftelsesloven som åpner for å oppheve stiftelser som er opprettet av kommuner, med formål å tilby boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved opphevelse vil både formuesmassen og gjeldsforpliktelser overføres til oppretterkommunen.

Boligstiftelser som er opprettet av kommuner, kjennetegnes ved at verdiene som lå i stiftelsen ved opprettelsen (enten boliger, tomter eller penger), ble tilført av oppretter. Den typiske boligstiftelsen har som formål å skaffe boliger for tidsbegrenset utleie til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det geografiske området for stiftelsens virksomhet er normalt begrenset til den kommunen som opprettet stiftelsen. Det er registrert totalt 112 slike boligstiftelser i Stiftelsesregisteret.

Valget av stiftelsesformen til å løse visse typer kommunale oppgaver, har i mange tilfeller vist seg å ha uheldige konsekvenser. For flere kommuner har det også vist seg at disse rammene fører til at hovedformålet med at kommunen opprettet stiftelsen, ikke alltid lar seg realisere. Departementet mener det er uheldig at valg av organisasjonsform skal ha slike konsekvenser.

Boligstiftelser opprettet av kommuner er underlagt stiftelsesloven. Stiftelser er selveiende og med styret som øverste organ. Styret har ansvaret for at stiftelsens vedtektsfestede formål ivaretas. Overføring til oppretter er ikke i samsvar med den alminnelige stiftelsesretten, og må ses som et snevert unntakstilfelle. Det krever derfor særskilt hjemmel i lov. Spørsmålet om lovforslaget vil innebære et grunnlovsmessig inngrep i eksisterende rettigheter er særskilt drøftet i kapittel 4.

Kapittel 2 gir en oppsummering av bakgrunnen for at boligstiftelsene ble opprettet og utfordringer dette har skapt. Gjeldende krav for opp-

rettelse, forvaltning og opphevelse av stiftelser er beskrevet i kapittel 3. Punkt 3.3. og 3.4 er skrevet i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet. I kapittel 5 behandles forslaget om opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner. Departementet foreslår at kommunen som opprettet stiftelsen kan treffe vedtak om opphevelse. Før kommunen treffer vedtak, skal den utarbeide en rapport om hvordan kommunen planlegger å bruke eiendelene i stiftelsen. I rapporten skal det også redegjøres for hvilke konsekvenser opphevelse vil ha for stiftelsens kreditorer og ansatte. Adgangen til å treffe vedtak om opphevelse av

boligstiftelser opprettet av kommuner, vil gjelde i seks år. I kapittel 6 behandles forslag om at stiftelsens forpliktelser og rettigheter skal overføres til kommunen, uten at kreditorene eller andre berørte kan motsette seg dette. Dette innebærer at motparten må akseptere at kommunen trer inn i stiftelsens sted.

Departementet foreslår at det gis fritak fra dokumentavgift ved overføring av fast eiendom fra boligstiftelser til kommuner. I kapittel 7 drøftes fritaket fra dokumentavgift og forholdet til reglene om statsstøtte i EØS-avtalen.

## 2 Bakgrunnen for forslaget

### 2.1 Boligstiftelser opprettet av kommuner

Historisk har stiftelser vært et viktig instrument for å tilby helsetjenester og husly til vanskeligstilte personer som ikke kan forsørge seg selv. Allerede i 1277 finner vi det første eksempelet i Norge på en organisasjon som likner det vi i dag kaller en stiftelse: et fattigmannshospital bygget på Ilevollene i utkanten av Nidaros.

Etter andre verdenskrig 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 eienomsaktør 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 disse boligstiftelsene var først og fremst å skaffe boliger til personer som var vanskeligstilte på boligmarkedet. Et viktig aspekt var også at kommunene ønsket å unngå store tap som følge av fluktuerende eiendoms- og boligpriser.

En medvirkende årsak til at kommuner opprettet boligstiftelser i siste halvdel av 80-tallet, var at det forelå økonomiske insentiver for kommunene til å skille ut forvaltningen av boliger til vanskeligstilte i en boligstiftelse. I St.prp. nr. 102 (1986–87) *Vilkår på husbanklån til utleieboliger* ble regje-

ringens 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 m<sup>2</sup>), 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 kroner (mot normalt 200 000 kroner) 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 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 fra rådet «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.»

Utover på 90-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 nye boligstiftelser av kommuner.

## 2.2 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 (Ot.prp. nr. 15 (2000–2001)) omtalte utfordringer knyttet til offentlig opprettede stiftelser. I punkt 13.1 står det:

«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 punkt ble det vist 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 viste til at Sand fremhever at stiftelsesformen er rettslig og organisatorisk mangelfull når den brukes på mer aktive og 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.» Det ble ikke foreslått noen ny særregulering for stiftelser opprettet av det offentlige, men i kap. 13.4 står det: «Alternativet er å henvise det offentlige til å orga-

nisere sin virksomhet på annen måte dersom stiftelseslovens alminnelige regler ikke passer.»

## 2.3 Endringsbehov

I Stiftelsesregisteret er det registrert 112 stiftelser som har som formål å skaffe boliger for personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og som er opprettet av én eller flere kommuner. Disse stiftelsene har en samlet bokført egenkapital på over to milliarder kroner. Boligstiftelser har normalt plassert det vesentligste av sin kapital i fast eiendom. Boligstiftelser opprettet av kommuner er som andre stiftelser, selveiende med styret som øverste organ.

En rekke kommuner har erfart at det å levere visse typer kommunale oppgaver gjennom stiftelser, i mange tilfeller har vist seg å ha uheldige konsekvenser. Det er blant annet fremholdt at utviklingen i regelverket knyttet til statsstøtte, tildeling av investeringstilskudd fra Husbanken og forsterkning av kommunens boligsosiale arbeid, har gjort det mer og mer krevende å drive det boligsosiale arbeidet gjennom en stiftelse. Bruk av stiftelsesformen i seg selv setter rammer for stiftelsens virksomhet, som ikke har vært optimale med tanke på realiseringen av formålet. For flere kommuner har det vist seg at disse rammene fører til at hovedformålet med at kommunen opprettet stiftelsen ikke alltid lar seg realisere, og at stiftelsesformen reduserer det boligsosiale handlingsrommet til kommunen.

Flere kommuner og boligstiftelser opprettet av kommuner har søkt Stiftelsestilsynet om å oppheve stiftelsen og overføre midlene til kommunen. I tilfeller der 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. Stiftelsestilsynet opplyser imidlertid også at det er eksempler på at boligstiftelser er blitt opphevet eller slått sammen med andre, med utgangspunkt i lovens alminnelige regler om omdanning. Vedtak om opphevelse har vært begrunnet med at boligstiftelsen hadde gått med underskudd over flere år slik at det ikke var mulig å drifte boligene, og at kommunen var nødt til å bidra økonomisk for å rette opp ubalansen. Vedtak om sammenslåing har vært begrunnet med at stiftelsene i det vesentlige hadde likeartede formål, at de hadde samme oppretter, og at oppretter ikke motsatte seg sammenslåing.



I forbindelse med kommunereformen der de nye kommunene hadde behov for å se på organiseringen av sine tjenester, ble Kommunal- og distriktsdepartementet kontaktet av flere kommuner som ønsket å gjøre boligstiftelsene til en del av den nye kommunen. Den nye kommunen uttrykte 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 flere boligstiftelser i sitt område, og har ønsket å samle virksomheten til de eksisterende stiftelsene.

Forvaltning og drift av boligstiftelsen er oftest vevd tett sammen med den kommunale boligforvaltningen, og forholdet mellom kommunen og boligstiftelsen kan være preget av kompliserte og uklare ansvarsspørsmål. Kommunens rolle som både oppretter, forretningsfører, leietaker og fremleier stiller derfor vesentlige krav til kommunens rolleforståelse.

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 uforvarlig risiko eller lovbrudd. Noen typiske problemstillinger som møter boligstiftelsene, er skissert nedenfor. Disse ble mer utførlig omtalt i høringsnotatet kapittel 5.

En kommunal boligstiftelse er i likhet med alle andre stiftelser selvstendig og selveiende. Hvis kommunen, i tillegg til å være oppretter og den som tilfører kapitalen, også er forretningsfører og eneste leietaker, har det vist seg å være en utfordring å holde rollene til kommunen og styret i stiftelsen atskilt. Det er en ekstra utfordring for kommunen å påse at alle saker knyttet til stiftelsen håndteres i samsvar med den valgte organisasjonsformen.

Styret i boligstiftelsen utpekes ofte av kommunen, og i mange tilfeller består styret av kommunens representanter i kommune- eller bystyre, formannskapet eller i hovedutvalget for plan og teknikk. For styret i stiftelsen kan det oppstå interessekonflikter 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 styremedlemmer som er inhabile etter stiftelseslovens habilitetsregler (§ 37) deltar i styrebehandlingen, vil det medføre risiko for at vedtaket som blir fattet i styret, kan bli ansett ugyldig.

Styret må også 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. Styret må også vurdere andre spørsmål knyttet til utdelinger, blant annet om vedtektene åpner for utdeling (utleie) til andre enn målgruppen, og om dette er i tråd med formålet, og om formålet i det hele tatt åpner for utdeling i form av rabattert husleie. Dette krever også kunnskap om utleieenheterens markedsmessige utleieverdi, og om å bygge økonomiske reserver for å møte kostnader til nødvendig vedlikehold.

Krav til separasjonsplikt i stiftelsesloven innebærer at stiftelsens midler må holdes atskilt både fysisk og regnskapsmessig. Kontanter skal dermed oppbevares i egen kasse og bankinnskudd på egen konto. 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.

Stiftelsesloven fra 1980 åpnet for at stiftelser som var opprettet av offentlige organer, kunne unntas fra lovens virkeområde. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i 2001-loven, og statens mulighet til indirekte å styre stiftelser som helt eller delvis var opprettet av offentlige myndigheter, ble snevret inn. I høringen av den gjeldende stiftelsesloven ble det påpekt at økonomiregelverket påla staten å føre kontroll med statlige tilskudd som ble tildelt stiftelser som driftskapital, og at staten som oppretter kunne risikere å styre stiftelsen så stramt at det kunne stilles spørsmål ved om stiftelsen er reell. Det ble derfor stilt spørsmål ved om det ville være hensiktsmessig å lage særregler for denne type stiftelser.

Det ble uttalt i forarbeidene (Ot.prp. nr. 15 (2000–2001)) punkt 13.4 at det offentlige som oppretter, ikke bør settes i noen annen stilling enn private. I forarbeidene står det også at unntaksregler for det offentlige vil bety at man rokker ved stiftelsens egenart som organisasjonsform, og at særregler ville forsterke uklarhetene i styrings- og ansvarsrelasjonene mellom stiftelsen og det offentlige som oppretter. Sammen med lovfestingen av selvstendighetskravet medførte det at stiftelsenes rolle som redskap for kommunens boligpolitikk, ble endret.

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 15 (2000–2001)) ble det også uttalt følgende i punkt 13.4:

«I forlengelsen av dette vil departementet fremheve at de problemene som har vist seg at kan

oppstå når det offentlige bruker stiftelsesformen, ikke nødvendigvis trenger å bety at reglene i stiftelsesloven ikke er gode nok. En like nærliggende årsak kan være at staten ikke har vært dyktig nok til å velge riktig organisasjonsform, og at stiftelsesformen er brukt på områder hvor den ikke passer.»

Det er flere forhold rundt driften av boligstiftelsene som må vurderes opp mot statsstøttereguleringen i EØS-avtalen. Blant annet utfører mange kommuner regnskaps- og andre tjenester for stiftelsen uten vederlag. Boligstiftelser mottar også i mange tilfeller jevnlig økonomiske tilskudd fra kommunen, fordi driften ikke kan opprettholdes uten offentlig støtte. Svenske myndigheter har lagt til grunn at det ikke vil være forenlig med reglene om statsstøtte i EU/EØS dersom kommuner oppretter nye boligstiftelser eller overfører eiendom til eksisterende boligstiftelser uten å kreve markedspris, jf. Statens offentlige utredninger 2008: 38 side 27. Svenske kommuner oppretter derfor ikke lenger boligstiftelser. Departementet viser også til vurderingen i punkt 7.3 av om fritak fra dokumentavgift ved overføring av fast eiendom til kommunen vil utgjøre statsstøtte.

Flere kommuner tilbyr i dag boliger til vanskeligstilte både gjennom boligstiftelser, egne boliger og leie i det private markedet. En rapport om norsk økonomi som ble publisert av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) i 2022 (OECD Economic Surveys Norway, February 2022) viser til behov for økte investeringer i boliger for personer som er vanskeligstilte. Både vekst i befolkningen og få tilgjengelige boliger for vanskeligstilte sammenliknet med Danmark og Nederland, taler ifølge OECD for at det er behov for flere slike boliger i Norge. Rapporten fra OECD viser at kommuner trolig vil få økt behov for en mer effektiv organisering av boligtilbudet for vanskeligstilte fremover.

## 2.4 Høring

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven – *Forslag til ny stiftelseslov* ble overlevert til Nærings- og fiskeridepartementet 21. oktober 2016. Forslagene i NOU-en er til behandling i departementet. Det var ikke lagt inn i mandatet å drøfte de spesielle problemstillinger som reises rundt boligstiftelser opprettet av kommuner. Stiftelseslovutvalget berørte derfor ikke disse boligstiftelsene i utredningen.

Høringsnotat med forslag om å lovfeste en hjemmel som åpner for å oppheve boligstiftelser opprettet av kommuner, ble sendt på høring 2. juli 2020 med høringsfrist 2. oktober 2020. Notatet ble utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i samarbeid.

Høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

### Departementene

Brønnøysundregistrene  
Regelrådet  
Stiftelsesklagenemnda  
Stiftelsestilsynet

Den Norske Advokatforening  
Den norske Revisorforening  
Hovedorganisasjonen Virke  
KS-Kommunesektorens organisasjon  
Landsorganisasjonen i Norge  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Regnskap Norge  
Stiftelsesforeningen

Norges Handelshøyskole  
Stiftelsen Handelshøyskolen BI

Alta kommune  
Andøy kommune  
Arendal kommune  
Asker kommune  
Aure kommune  
Balsfjord kommune  
Bergen kommune  
Bodø kommune  
Bærum kommune  
Bø kommune  
Båtsfjord kommune  
Drammen kommune  
Drangedal kommune  
Dyrøy kommune  
Dønna kommune  
Etne kommune  
Evenes kommune  
Fauske kommune  
Færder kommune  
Gildeskål kommune  
Gjøvik kommune  
Gratangen kommune  
Grong kommune  
Hamar kommune  
Hamarøy kommune  
Harstad kommune

Hemnes kommune	Vennesla kommune
Holmestrand kommune	Vestby kommune
Horten kommune	Vestvågøy kommune
Indre Østfold kommune	Voss herad
Kongsvinger kommune	Værøy kommune
Kristiansand kommune	Våler kommune
Kristiansund kommune	Øksnes kommune
Kvam kommune	Øyer kommune
Larvik kommune	Øygarden kommune
Leirfjord kommune	Ålesund kommune
Lillehammer kommune	
Lillestrøm kommune	Andebu Kommunale Boligstiftelse
Loppa kommune	Andøy Boligstiftelse
Luster kommune	Bustadstiftinga
Lødingen kommune	Fet Boligstiftelse
Meløy kommune	Gratangen Boligstiftelse
Midt-Telemark kommune	Gjøvik Boligstiftelse
Molde kommune	Narvik Boligstiftelse
Målselv kommune	Porsanger Boligstiftelse
Narvik kommune	Salangen Boligstiftelse
Nome kommune	Sandefjord Kommunes Boligstiftelse
Nord-Fron kommune	Saltdal Boligstiftelse
Nordreisa kommune	Sauherad Boligstiftelse
Notodden kommune	Sortland Boligstiftelse
Oslo kommune	Stiftelsen Bolig Bygg
Porsanger kommune	Stiftelsen for Utleieboliger i Bamble
Porsgrunn kommune	Stiftelsen for Utleigebustader i Bø
Rakkestad kommune	Stiftelsen Havnahuset Bu- og Servicesenter
Rana kommune	Stiftelsen Kommunale Boliger
Rauma kommune	Stiftelsen Solås og Steinløkka
Ringerike kommune	Stiftelsen Smøla Utleieboliger
Rollag kommune	Stiftelsen Ungbo Andebu
Røros kommune	Stiftelsen Utleieboliger i Alta
Røst kommune	Stiftelsen Våler Bo og Servicesenter
Råde kommune	Svartlamon boligstiftelse
Salangen kommune	Vestvågøy Boligstiftelse
Saltdal kommune	Øksnes Boligstiftelse
Sandefjord kommune	
Senja kommune	Advokatfirmaet BAHR AS
Solund kommune	Advokatfirmaet CLP DA
Sortland kommune	Advokatfirmaet Føyen Torkildsen AS
Stavanger kommune	(Nå Advokatfirmaet Føyen AS)
Stord kommune	Advokatfirmaet Grette AS
Sunnfjord kommune	Advokatfirmaet Haavind AS
Sør-Odal kommune	Advokatfirmaet Schjødt AS
Sørreisa kommune	Advokatfirmaet Selmer AS
Sør-Varanger kommune	Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Tjeldsund kommune	Advokatfirmaet Thommessen AS
Tromsø kommune	Advokatfirmaet Wiersholm AS
Trondheim kommune	Deloitte Advokatfirma AS
Træna kommune	Kluge Advokatfirma AS (Nå CMS Kluge Advokat-
Tvedestrand kommune	firma AS)
Tønsberg kommune	Svensson Nøkleby Advokatfirma ANS
Vadsø kommune	Wikborg Rein Advokatfirma AS
Vefsn kommune	

Det kom inn 79 hørings svar. Følgende instanser hadde realitetsmerknader til forslaget:

Stiftelsesklagenemda  
Stiftelsestilsynet

Norges Handelshøyskole  
Stiftelsen Handelshøyskolen BI

Alta kommune  
Bamble kommune  
Bodø kommune  
Bærum kommune  
Drangedal kommune  
Dyrøy kommune  
Dønna kommune  
Evenes kommune  
Gjøvik kommune  
Hamar kommune  
Holmestrand kommune  
Horten kommune  
Indre Østfold kommune  
Kongsvinger kommune  
Kragerø kommune  
Kristiansand kommune  
Kvam kommune  
Larvik kommune  
Leirfjord kommune  
Lillestrøm kommune  
Lunner kommune  
Midt-Telemark kommune  
Notodden kommune  
Oslo kommune  
Porsgrunn kommune  
Rauma kommune  
Ringerike kommune  
Sandefjord kommune  
Tjeldsund kommune

Tromsø kommune  
Trondheim kommune  
Vefsn kommune  
Vennesla kommune  
Vestre Toten kommune  
Vestvågøy kommune  
Øygarden kommune

Kongsvinger og Omegns Boligbyggelag AL  
Larvik Kommunale Boligstiftelse  
Leirfjord Boligstiftelse  
Narvik Boligstiftelse  
Porsgrunn Boligstiftelse  
Ringerike boligstiftelse  
Salangen Boligstiftelse  
Sogn regionråd  
Stiftelsen for utleiebustader i Bø og Sauherad  
Boligstiftelse (samlet)  
Stiftelsen Molde Ungdomsboliger, Stiftelsen  
Midsund Boligselskap, Stiftelsen Aukra  
Boligselskap, Stiftelsen Kleive Trygdeboliger,  
Stiftelsen Bekkevollvegen 14 og Stiftelsen  
Midsund Bustadstifting (samlet)  
Stiftelsen Utleieboliger i Bærum  
Svartlamon boligstiftelse  
Vestvågøy Boligstiftelser

Advokatfirmaet Schjødt AS  
Den Norske Advokatforening  
Kommunale boligadministrasjoners landsråd  
KomRev NORD IKS  
KS-Kommunesektorens organisasjon  
Leieboerforeningen  
Norges Kommunerevisorforbund  
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA  
Pensjonistforbundet  
Stiftelsesforeningen

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Kjennetegn ved stiftelser

---

Å opprette en stiftelse innebærer plassering enten av kapital eller av en annen formuesverdi. En annen formuesverdi enn penger kan brukes, så lenge denne kan balanseføres etter regnskapsloven. Stiftelsen eier i likhet med andre sammenslutninger sin egen kapital, men i motsetning til andre sammenslutninger er det ingen som eier stiftelsen.

Hovedkjennetegnet ved en stiftelse er dermed at den ikke har eiere, og at ingen kan ha eierinteresser i stiftelsen, hverken direkte eller gjennom andeler. Stiftelser omtales ofte som «selveiende», i den forstand at det hverken finnes medlemmer eller andelseiere som kan ha medbestemmelse eller innflytelse over stiftelsens disposisjoner. Dette skiller stiftelser tydelig fra selskaper, hvor selskapsdeltakerne eier en andel av selskapets formue, har rett til en andel av selskapets overskudd, og styrer selskapet i kraft av sine eierposisjoner.

Det som skiller stiftelser fra andre sammenslutninger, er dermed at de hverken har eiere som kan påvirke styringen i stiftelsen i egenskap av å være eier, og heller ikke har medlemmer som kan utøve innflytelse gjennom et øverste organ.

En stiftelse må ha et bestemt formål som er målsettingen med stiftelsen. Formålet setter samtidig en ramme for forvaltningen av stiftelsen, og hvilke formål stiftelsen kan drive med, eller som den kan tilgodese ved utdeling.

Stiftelser er i likhet med blant annet selskaper og foreninger, egne juridiske personer. Det betyr at en stiftelse selv kan stå som eier, at den kan pådra seg forpliktelser, og at den kan være part i avtaler og prosesser. Stiftelsen forvaltes av egne organer, først og fremst et styre. Det er styret som alene skal forvalte stiftelsens midler, og sørge for at formålet og det som er nedfelt i vedtektene, oppnås.

Det fremkommer ikke direkte av stiftelsesloven, men det er likevel et kjennetegn ved stiftelser at de i utgangspunktet skal være varige, eller i alle fall ha et langsiktig perspektiv. Dagens lov oppstiller imidlertid ikke forbud mot å opprette stiftelser som vedtektsfester en begrenset varighet.

Selv om stiftelser i utgangspunktet er ment å være varige og uforanderlige, kan utviklingen føre til at det er behov for å endre eller oppheve stiftelsen. Alle former for endringer i stiftelsen eller dens vedtekter, kalles for omdanning. Omdanning kan gå ut på å endre eller oppheve enkeltbestemmelser i vedtektene, oppheve og avvikle stiftelsen, men også å slå den sammen med andre stiftelser eller dele den i flere stiftelser. Loven setter forholdsvist strenge begrensninger i adgangen til å omdanne en bestemmelse som gjelder formålet med stiftelsen, og bestemmelser som det må antas at det ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen av stiftelsen. Reglene om omdanning av stiftelser må ses i sammenheng både med respekten for å videreføre det formålet oppretteren opprinnelig har fastsatt, og med selvstendighetskravet i stiftelsesloven. Stiftelsestilsynet må godkjenne alle typer omdanninger før de blir gyldige.

Dagens stiftelseslov ble vedtatt i 2001, og trådte i kraft i 2005. Dagens stiftelseslov har sentralisert tilsynsmyndigheten til ett organ, Stiftelsestilsynet. Stiftelsestilsynet har ansvar for tilsyn og kontroll med alle stiftelser i Norge, og fører tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven. Tilsynets kontroll er en legalitetskontroll, og ikke en kontroll av hensiktsmessigheten av styrets disposisjoner.

### 3.2 Omdanningsreglene i stiftelsesloven

---

Alle former for endringer i stiftelsen eller dens vedtekter, kalles for omdanning. Omdanning kan gå ut på å endre eller oppheve enkeltbestemmelser i vedtektene, oppheve og avvikle stiftelsen, men også å slå den sammen med andre stiftelser eller dele den i flere stiftelser.

Som nevnt i punkt 3.1, kjennetegnes stiftelser av at de i utgangspunktet skal være varige, eller ha et langsiktig perspektiv, og av at de ikke har eiere. Reglene om omdanning av stiftelser må derfor ses i sammenheng både med respekten for å videre-

føre det formålet oppretteren opprinnelig har fastsatt, og med selvstendighetskravet i stiftelsesloven.

Omdanningsreglene i stiftelsesloven er ufravikelige, og det er ikke mulig å fastsette andre regler for omdanning enn dem som følger av stiftelsesloven. Stiftelsesloven § 45 regulerer hva som menes med omdanning av stiftelser, og i § 46 angis vilkårene for omdanning. Stiftelsesloven inneholder også særlige saksbehandlingsregler om sammenslåing, deling og opphevelse av stiftelser. Alle omdanninger skal godkjennes av Stiftelsestilsynet før de blir gyldige.

Adgangen til å omdanne en bestemmelse som gjelder formålet med stiftelsen, og bestemmelser som det må antas at det ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen av stiftelsen, er etter gjeldende stiftelseslov begrenset. Andre bestemmelser kan omdannes hvis den er uheldig eller uhensiktsmessig. Bakgrunnen for de relativt begrensede mulighetene til endring av en stiftelses formål og andre bestemmelser som det ble lagt vesentlig vekt på, er hensynet til respekt for oppretterens vilje.

Hva som menes med omdanning er definert i stiftelsesloven § 45 første ledd som en «endring eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, eller av stiftelsens vedtekter». Alle bestemmelsene i stiftelsesdisposisjonen og vedtektene kan i prinsippet omdannes, så lenge vilkårene er oppfylt. En omdanning kan dermed også gå ut på at stiftelsen oppheves og avvikles, jf. § 45 andre ledd bokstav a.

Paragraf 46 første ledd fastsetter at omdanning «kan foretas når en bestemmelse i vedtektene eller den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen» ikke lar seg etterleve (bokstav a), er åpenbart unyttig (bokstav b), er i strid med hensikten i den disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen (bokstav c), eller er åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig (bokstav d).

I § 47 første ledd reguleres innholdet av omdanningsvedtaket. Omdanning som «gjelder stiftelsens formål eller en annen bestemmelse som det må antas at det ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen av stiftelsen», skal «så langt som mulig tilpasses det opprinnelige formålet eller det siktemålet som det må antas at lå til grunn for bestemmelsen».

Det er likevel klart at man ikke kan avskjære enhver form for mulighet til å endre de bestemmelsene som oppretter har fastsatt for stiftelsen. Det kan være ulike årsaker som kan medføre at oppretters hensikt med stiftelsen ikke lenger kan oppfylles, eller det kan være at samfunnsforholdene endrer seg slik at stiftelsen i større eller

mindre grad mister sin samfunnsnytte. Det kan også være et ønske å beskytte samfunnet mot unyttige eller direkte samfunnsskadelige stiftelser. Dagens regler om omdanning bygger på disse avveiningene.

Søknad om å oppheve en stiftelse vil alltid innebære omdanning av formålet eller andre vesentlige bestemmelser, og må dermed prøves etter de strengere kravene i § 46 første ledd. At oppretterkommunen synes det er hensiktsmessig å oppheve stiftelsen, er ikke tilstrekkelig. Så lenge det finnes en målgruppe for formålet, og stiftelsen har økonomi til å drive, er det vanskelig å se for seg at formålet er unyttig eller strider mot hensikten i stiftelsesgrunnlaget.

Det har derfor vist seg at gjeldende regler om omdanning i stiftelsesloven, bare gir kommunen som oppretter svært begrensede muligheter til å få godkjent en søknad om å oppheve en boligstiftelse. Se også punkt 2.3 om dette.

### 3.3 Forvaltning av boligstiftelser opprettet av kommuner

---

I forvaltningen av en 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 boligstiftelsene, med utgangspunkt i stiftelsesloven.

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. Styret er stiftelsens øverste organ, og forvaltningen av stiftelsen hører inn under styret. Den eksterne kontrollen med styrets forvaltning av stiftelsen ligger i første rekke hos revisor.

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 kommunen som har opprettet boligstiftelsen, kan ikke være de eneste medlemmene av styret. 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.

Opphevelse av stiftelser for innlemmelse i offentlig virksomhet er ikke en ny problemstilling. I NOU 1975: 63 *Stiftelser og omdanning* punkt 5.9.2 står det:

«En særlig form for oppheving av en stiftelse som eget rettssubjekt er at stiftelsen inkorporeres i det offentlige virksomhet. Dette har særlig vist seg aktuelt når stiftelsen har et formål som det offentlige (nå) anser for å høre under seg, og at stiftelsen ikke kan opprettholde driften uten støtte fra det offentlige.»

Utvalget viste også til en uttalelse fra Justisdepartementet om inkorporering av Tromsø museum i Universitetet i Tromsø (jnr. 193/74 E). Justisdepartementet skrev at:

« ... det vesentlige for oppretterne av museet trolig var museets virksomhet, ikke organiseringen som en selvstendig stiftelse. Opprettelsen av et universitet i Tromsø er et tiltak av langt større betydning for den naturvitenskapelige virksomhet i landsdelen enn hva en kunne regne med da museet ble til, og det må forutsettes at oppretterne av museet ikke ville hatt innvendinger mot oppløsning av stiftelsen under slike omstendigheter.»

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelder etter § 1-2 for kommuners virksomhet. Loven gjelder ikke når kommunal virksomhet er organisert i organisasjonsformer som er regulert etter annen lovgivning, inkludert stiftelser. 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.

### **3.4 Kommunenes boligsosiale ansvar**

Kommunal bolig er et tilbud til personer som ikke klarer å skaffe seg en egnet bolig selv eller med annen offentlig hjelp, eller trenger spesiell til-

pasning på grunn av alder, bevegelses- eller utviklingshemning mv. Lov 18. desember 1992 nr. 915 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 15 stiller et krav om at kommunen i sin arbeids- og velferdsforvaltning, skal medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte. Ifølge forarbeidene, Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* punkt 6.7.1 skal kommunen stå «mest mulig fritt ... til å organisere arbeidet med boliger til vanskeligstilte ut fra behovene i den enkelte kommune». Også etter lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-7 skal kommunen «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», men her med den presisering at det også gjelder «boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker».

De fleste kommuner disponerer utleieboliger for å kunne oppfylle medvirkningsansvaret. Kommunale utleieboliger er tilgjengelige for personer som oppfyller fastsatte kriterier for å anses som vanskeligstilt, inkludert krav knyttet til inntekt og formue. Kriteriene fastsettes av den enkelte kommune, og vil kunne variere fra kommune til kommune.

Kommunens generelle boligsosiale ansvar var frem til 1991 ikke lovfestet. Kommunen påtok seg imidlertid i stor utstrekning å skaffe boliger til personer som var vanskeligstilte i boligmarkedet, selv om ansvaret ikke var lovpålagt, jf. Ot.prp. nr. 29 (1990–91) *Om lov om sosiale tjenester*.

Kommunens ansvar etter sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven 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 personer som er vanskeligstilte.

Kommunens individuelle ansvar overfor brukerne består først og fremst i at kommunen skal bistå brukerne med råd, veiledning, tilrettelegging og finansiering, der dette ikke dekkes på annen måte. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens individuelle ansvar er presisert i Rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven § 15, der det fremkommer at 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 støtte, informasjon om kommunale og statlige låne- og støtte-

ordninger, 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 begrensede rettslige forpliktelser på det boligsosiale feltet, er det mange kommuner som har et godt tilbud til personer som er vanskeligstilte. Det er blant annet mange kommuner som tilbyr utleieboliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Personer med lave inntekter og høye boligutgifter kan få støtte til å dekke boutgiftene i form av statlig bostøtte, jf. lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte og kommunale bustadtilskot. Ordningen er rettighetsbasert og strengt behovsprøvd. Rundt 80–90 000 husstander mottar bostøtte hver måned. Enkelte kommuner bevilger i tillegg kommunal bostøtte for å bistå personer med varig lav inntekt og høy husleie, med å dekke boutgiftene. De kommunale bostøtteordningene er i hovedsak rettet mot kommunale leietakere. Stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18, gis til personer som ikke kan sørge for livsoppholdet sitt gjennom arbeid, eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Løpende utgifter til bolig er i kjerneområdet for livsoppholdet.

Staten bevilger økonomisk tilskudd til kommunene som skal gå til etablering av flere utleieboliger for personer som ikke har mulighet til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Kommunen kan kjøpe, bygge ny, eller bygge om eiendom. Dette kan kommunen gjøre i egen regi, eller ved å inngå avtaler med private aktører, der kommunen får rett til å tildele boligene til sine leietakere. I 2021 var samlet tilsagnsramme for tilskudd til utleieboliger 162,8 millioner kroner.

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 til-

budet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming. Adgangen til å videretildele investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken ble endret i 2011, og vidertildeling til for eksempel boligstiftelser, vil i de fleste tilfeller nå innebære et ulovlig støttetiltak.

Noen av boligene som kommunen tilbyr vanskeligstilte, leies fra boligstiftelser. Boligstiftelser har ofte kommunen som eneste leietaker. Noen boligstiftelser har også vedtekter som bestemmer at det er kommunen som utpeker stiftelsens leietakere.

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 2. desember 2020 et forslag om en ny lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet på høring. Lovforslaget gjelder kommunenes ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med *varige* botilbud. Forslaget viderefører og presiserer i hovedsak ansvaret kommunene har på det boligsosiale feltet, som i dag er hjemlet i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Forslaget har også bestemmelser som skjerper kommunenes ansvar. Dette gjelder særlig plikten til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Kommunene skal blant annet ha oversikt over behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og hensynta dette i kommunens planstrategi og kommuneplan. Høringsfristen var 15. mars 2021.

### 3.5 Kommunelovens regler om saksbehandling

---

Når kommunen skal fatte vedtak om opphevelse av boligstiftelser, må reglene i kommuneloven følges. Utgangspunktet etter kommuneloven er at det er kommunestyret som fatter vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov, jf. kommuneloven § 5-3 andre ledd. Kommunestyret kan imidlertid delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer i kommunen, ordføreren eller kommunedirektøren, såfremt ikke kommuneloven eller annen lov setter begrensninger for delegeringsadgangen, jf. kommuneloven § 5-3 tredje ledd.

Delegering til kommunedirektøren er etter kommuneloven § 13-1 sjette ledd, begrenset til saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet. Det samme gjelder for delegering til ordføreren, jf. kommuneloven § 6-1 fjerde ledd. Hvilke saker som er av prinsipiell betydning



må ifølge kommunelovens forarbeider (NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* punkt 8.7.1) fastsettes «ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunenes størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktigste skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses avklart gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis». Kommunestyrets vurdering av hva som er prinsipielt, vil måtte tillegges stor betydning i den rettslige vurderingen, jf. NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* punkt 8.5.2.3. Saker om opphevelse av boligstiftelser vil som utgangspunkt anses som saker av prinsipiell betydning. Det innebærer at slike vedtak må treffes av et folkevalgt organ.

Kommuneloven kapittel 11 har regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer. I tillegg vedtar kommunestyret i den enkelte kommune et reglement om saksbehandlingen i folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 11-12.

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter, jf. kommuneloven § 11-2. Regler om innkalling og saksliste følger av kommuneloven § 11-3. Lederen av det folkevalgte organet setter opp saksliste for hvert enkelt møte. I kommunestyret og formannskapet er ordføreren møteleder, jf. § 6-1 første ledd. Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene. Det folkevalgte organet kan fatte vedtak i

en sak som ikke er oppført på sakslisten, men det forutsetter at ikke møteledere eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.

Før en sak settes på saksliste til et møte skal kommunedirektøren påse at saken er forsvarlig utredet, og at utredningen gir det folkevalgte organet et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette følger av kommuneloven § 13-1 tredje ledd. I parlamentarisk styrte kommuner ligger denne plikten til kommunerådet, jf. § 10-2 første ledd. Hvor omfattende utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle sakens omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* i merknaden til § 13-1 i kapittel 30. Dette gjelder også for saker om opphevelse av boligstiftelser. Departementet legger til grunn at slike saker vil kreve utredning av et visst omfang, der rettslige og faktiske forhold vurderes, inkludert organisatoriske forhold.

Hvis kommunedirektøren (eller kommunerådet) blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte, jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd. Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle de folkevalgte organene i kommunen, med unntak av kontrollutvalget, jf. kommuneloven § 13-1 femte ledd.

## 4 Skranker i Grunnloven for opphevelse av boligstiftelser

### 4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet drøftet departementet om den foreslåtte lovendringen ville innebære et grunnlovsmessig inngrep i eksisterende rettigheter. Departementet skrev at forslaget kan tenkes å reise spørsmål om forholdet til både Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, § 105 om beskyttelse av eiendomsrettigheter (erstatning ved ekspropriasjon) og § 116 om at «[m]ilde stiftelsers eiendommer skal bare anvendes til gagn for disse».

I høringsbrevet skrev departementet at ordlyden i Grunnloven § 116 ikke treffer så godt når grunnlovsvernet skal vurderes mot rett til opphevelse, fordi den retter seg mer mot en detaljert styring av en stiftelse. Det ble derfor ikke ansett nødvendig å drøfte det rettslige innholdet av begrepet «milde stiftelser».

Når det gjelder tilbakevirkningsbestemmelsene, skrev departementet at det noen ganger kan være tvilsomt om det er §§ 97 eller 105, som er mest relevant. Slik lovforslaget ble lagt frem, fant departementet at de beste grunner talte for å vurdere grunnlovsvernet med utgangspunkt i Grunnloven § 97. Departementet uttalte at det ikke kunne 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, ville etter departementets vurdering også favne innholdet i Grunnloven § 105 og § 116. Grunnlovsvernet ble derfor drøftet med utgangspunkt i vernet etter § 97.

Departementet skrev at det er boligstiftelsen og de rettighetene stiftelsen har ervervet, som er subjektet for vurderingen av vernet etter Grunnloven § 97. Det henger sammen med at kommunens lovpålagte ansvar overfor de vanskeligstilte vil bestå, uavhengig av hvordan kommunen oppfyller sitt boligsosiale ansvar. Borgernes rettigheter vil dermed ikke endres av en eventuell opphevelse av disse stiftelsene.

Forholdet til Grunnloven § 97 om at ingen lov «må gis tilbakevirkende kraft», ble deretter drøftet. Konklusjonen av drøftelsen var at lovforslaget ikke var i strid med forbudet mot tilbakevirkning.

### 4.2 Høringsinstansenes syn

*Stiftelsestilsynet, Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen), Stiftelsesforeningen, Leirfjord Boligstiftelse, Stiftelsen Utleieboliger i Bærum og Svartlamon boligstiftelse* kommenterte forholdet til Grunnloven.

*Stiftelsestilsynet, Advokatforeningen og Stiftelsen Utleieboliger i Bærum* skriver at vernet etter Grunnloven § 105 må vurderes nærmere. *Stiftelsestilsynet og Stiftelsen Utleieboliger i Bærum* skriver at lovforslaget bryter med vernet i Grunnloven § 105, ved at det ikke er satt som noe krav at «hensyn til samfunnet» krever at noen må gi fra seg det stiftelsen eier. Disse høringsinstansene stiller også spørsmål ved forslaget om at det ikke skal gis noe vederlag eller kompensasjon, men at det fremstår som et forslag om tvangsavvikling. *Stiftelsestilsynet* skriver også at det må drøftes særskilt hvordan det stiller seg dersom også andre fysiske eller juridiske personer har skutt inn kapital i stiftelsen, og viser til Lovavdelingens uttalelse 7. april 2000 om Grunnloven § 105.

*Advokatforeningen* skriver at det ikke kan være avgjørende at forslaget peker på formuesoverføring i stedet for ekspropriasjon: «Også ved ekspropriasjon er den økonomiske realitet at man beslaglegger formue ved tvang, men slik at Grunnloven sikrer at ekspropriaten da får et tilsvarende pengebeløp i retur.» Advokatforeningen peker også på at det må vurderes grundigere om det har noen betydning for vernet etter Grunnloven § 105, at ikke er noe subjekt å gi erstatningen til.

*Stiftelsesforeningen* viser til at høringsnotatet legger til grunn at det er snakk om en «uegentlig tilbakevirkning» i drøftelsen av Grunnloven § 97, og at spørsmålet er om et vedtak vil være «klart urimelig eller urettferdig». Foreningen mener at dette kriteriet er lite egnet, fordi det ikke er snakk om å avveie private og offentlige interesser, og skriver at det vil være riktigere å stille som vilkår for å kunne gjøre inngrep, at en stiftelses virksomhet må kunne karakteriseres som rettsstridig, skadelig, eller uønsket, dersom inngrepet skal kunne gjøres.

*Leirfjord boligstiftelse* er enig med departementet i at det er riktig å drøfte grunnlovsvernet med utgangspunkt i Grunnloven § 97, men stiftelsen er uenig i departementets konklusjon. Stiftelsen mener at de verdier som en stiftelse opparbeider, ikke uten videre kan fratras stiftelsen og overlates kommunen. En slik handling er etter stiftelsens mening «klart urimelig eller urettferdig». For Grunnloven § 97 mener *Advokatforeningen* at praksis knyttet til opphør av virksomhet ikke nødvendigvis treffer helt, og at forholdet til stiftelseslovens regler om omdanning også burde vært vurdert.

*Stiftelsesforeningen* viser til ordlyden i Grunnloven § 116, og at det er tvilsomt om forslaget er forenlig med denne. Foreningen skriver at spørsmålet under enhver omstendighet burde vært vurdert nærmere.

*Stiftelsestilsynet* og *Stiftelsesforeningen* viser også til eiendomsvernet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 *Vern om eiendom* (EMK P1-1) og skriver at forholdet til § 97 må utredes nærmere i lys av denne.

### 4.3 Departementets vurderinger

#### 4.3.1 Generelle utgangspunkter

Hensynet til stiftelsers selvstendighet og frihet til å disponere over formuesverdier i tråd med et bestemt formål, har resultert i strenge vilkår i stiftelsesloven for at en stiftelse kan oppheves, jf. beskrivelsen av gjeldende rett i kapittel 3. Det er likevel klart at man ikke kan avskjære enhver form for mulighet til å oppheve en stiftelse. I Stortingets behandling av stiftelsesloven (Innst. O. nr. 74 (2000–2001) punkt 10), ble det antatt at særlig der samfunnets behov for å gripe inn med korreksjoner der forholdene har endret seg, eller det er andre sterke grunner som taler for å endre en stiftelse, bør loven åpne for å kunne omdanne en stiftelse til opphør.

I denne saken er spørsmålet om stiftelsene kan oppheves på bakgrunn av endrede samfunnsbehov der forholdene har endret seg, og virksomheten inkorporeres i det offentlige virksomhet. I saken om inkorporering av Tromsø museum i Universitetet i Tromsø (jnr. 193/74 E) som er omtalt i punkt 3.3, ble det lagt vekt på at det vesentlige for oppretterne trolig var virksomheten, og ikke organiseringen som en selvstendig stiftelse.

Det samme gjelder etter departementets vurdering for boligstiftelser opprettet av kommuner.

Boligstiftelsene som er opprettet av kommuner, er etablert først og fremst for å skaffe boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Stiftelser ble ansett som en egnet organisasjonsform for levering av kommunale tjenester, og kommunens boligsosiale arbeid ble derfor organisert gjennom stiftelser.

Boligstiftelsene var opprinnelig en integrert del av det kommunale tjenesteapparatet, men med lovfestingen av selvstendighetskravet i 1980, ble det stilt større krav til avstand og selvstendighet fra oppretter. Klare føringer fra staten medførte at kommunene fortsatte å organisere sitt boligsosiale arbeid gjennom stiftelser. Etter innføring av lov om sosiale tjenester i 1991 har kommunene fått et langt større boligsosialt ansvar, slik at det offentlige nå anser at boligstiftelsens formål ligger under seg. Senere lovendringer har medført andre rammer for organisering av det boligsosiale arbeidet, enn da stiftelsene ble opprettet. På bakgrunn av innspill i høringen, må det kunne legges til grunn at oppretter ikke har noe imot oppløsningen.

Etter departementets vurdering medfører de etterfølgende lovendringer, både i stiftelsesloven og i helse- og sosiallovgivningen, at samfunnets behov har endret seg slik at sterke grunner taler for at lovgiver bør åpne for å la oppretter oppheve boligstiftelser.

Som lovgiver er Stortinget bundet av de skranke som finnes i Grunnloven, eventuelt konstitusjonell sedvanerett. Grunnloven ligger i rang over de alminnelige lover, og alle lover må ligge innenfor rammen av Grunnloven. Grunnloven legger derfor begrensninger på lovgivers handlefrihet. Grunnlovsvernet kan påberopes av alle, og håndheves av domstolene. Dersom en lov strider mot Grunnloven, skal loven settes til side.

Den foreslåtte endringen reiser spørsmål om forholdet til både Grunnloven § 105 (beskyttelse av eiendomsrettigheter), § 97 (forbud mot tilbakevirkende kraft), og § 116 (milde stiftelsers eiendommer). Departementet har vurdert om lovforslaget vil gripe inn i eksisterende rettigheter på en måte som strider mot disse bestemmelsene i Grunnloven.

#### 4.3.2 Beskyttelse av eiendomsrettigheter

Grunnloven § 105 lyder:

«Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.»

Forslaget om å innføre hjemmel for at norske kommuner kan oppheve boligstiftelser de har opprettet, vil innebære at kommunene overtar stiftelsenes eiendommer. Kommunen kan treffe vedtak om opphevelse, selv om stiftelsen ønsker å fortsette driften. Stiftelser vil ikke motta erstatning for eiendelene som overføres til kommuner. Departementet har vurdert om en slik ordning vil være i samsvar med Grunnloven § 105.

Paragraf 105 er den sentrale bestemmelsen i Grunnloven til vern av den private eiendomsretten. Bestemmelsen sikrer at den som må avstå rettigheter til en annen, som utgangspunkt får full erstatning. Vernet etter Grunnloven § 105 gjelder både for fysiske og juridiske personer. Bestemmelsens kjerne er tilfeller hvor privatpersoner må avstå eiendom til fordel for staten eller andre rettssubjekter. Bestemmelsen gjelder også når en selveiende institusjon, typisk en stiftelse, er opprettet av privatpersoner, og stiftelsen må avstå eiendom.

Boligstiftelsene som vil omfattes av den foreslåtte lovendringen, er selveiende. Kommuner opprettet stiftelser og tilførte grunnkapitalen ved opprettelsen. Spørsmålet i denne saken er hvilken betydning det får for vurderingen av forholdet til Grunnloven § 105 at boligstiftelsene ble opprettet av offentlige myndigheter, og ikke av private.

Ordlyden i § 105 kan isolert sett trekke i retning av at også selveiende stiftelser som er opprettet av offentlige myndigheter, nyter vern etter Grunnloven § 105.

I juridisk teori er det antatt at Grunnloven § 105 har begrenset anvendelse på stiftelser og andre selveiende institusjoner som er opprettet av det offentlige. I Norges statsforfatning bind II (3. utg., Oslo 1964 side 275) tar Castberg utgangspunkt i at de offentligrettslige personer som staten selv har opprettet, står i en annen stilling enn juridiske personer som er skapt av private. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet konkluderte i en uttalelse av 7. april 2000 med at en selveiende institusjon som er opprettet av staten «kun nyter et beskjedent vern etter Grunnloven § 105». Saken gjaldt overføring av Oslo Børs sin formue til et nydannet aksjeselskap med Oslo Børs som eier av samtlige utstedte aksjer. Oslo Børs var da en selveiende institusjon. Aksjene skulle selges, og vederlaget ved salg av aksjene skulle tilfalle statskassen uten erstatning til Oslo Børs.

Departementet viser også til at i selveiende institusjoner er det ingen eiere som kan ha beskyttelse etter Grunnloven § 105. I Ot.prp. nr. 19 (1974–75) *Om lov om aksjeselskaper* side 309, er det lagt til grunn at «et fond eller stiftelse kan føres tilbake til statens eie når det ikke finnes

noen erstatningsberettigede (om det er så må avgjøres særskilt)». Har den offentlig opprettede institusjonen som sådan vern, må det være fordi formålet med virksomheten, helt eller delvis, er å tilgodese interessene til andre enn det offentlige.

Boligstiftelser opprettet av kommuner har som formål å skaffe boliger for personer som av økonomiske, sosiale eller helsemessige årsaker er vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligstiftelsenes formål er tett knyttet til utførelsen av offentlige myndighetsoppgaver. Sosialtjenesteloven § 15 pålegger kommunene en plikt til å «medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Det er ofte kommunen som utpeker styremedlemmer i boligstiftelser. Styremedlemmer i boligstiftelser er i mange tilfeller kommunens representanter i kommune- eller bystyre, formannskapet eller i hovedutvalget for plan og teknikk. Utgiftene ved boligstiftelsers virksomhet dekkes av leieinntekter og tilskudd fra offentlige myndigheter. Oppretterkommunen utfører i mange tilfeller administrative oppgaver, slik som regnskapsføring, for boligstiftelsene uten vederlag. Det er normalt kommunen som tildeler utleieboligene stiftelsen eier til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Boligstiftelsers oppgaver og graden av offentlig styring gjør at det er naturlig å anse dem som et redskap for det offentliges virksomhet. Dette taler for at formålet med boligstiftelsers virksomhet er å tilgodese interessene til det offentlige.

Boligstiftelser fikk tilført kapital i form av fast eiendom, byggeklare tomter eller penger fra kommunen ved opprettelsen. Ved vurderingen av forholdet til Grunnloven § 105, har departementet lagt vekt på at boligstiftelser ikke mottok økonomiske tilskudd fra private ved opprettelsen. Departementet legger til grunn at stiftelser som fikk tilført kapital fra det offentlige ved opprettelsen, ikke har det samme vernet etter Grunnloven § 105 som stiftelser som mottok økonomiske tilskudd fra private.

Departementet mener hjemmel til å oppheve boligstiftelser opprettet av kommuner ikke vil være i strid med Grunnloven § 105.

#### 4.3.3 Forbudet mot tilbakevirkende kraft

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.»

Forslaget om å innføre hjemmel for norske kommuner til å oppheve boligstiftelser er et unntak fra

stiftelseslovens ordinære vilkår for opphevelse. Bestemmelsen vil komme til anvendelse for boligstiftelser som er opprettet før den foreslåtte lovendringen trer i kraft. De ordinære vilkårene for opphevelse vil normalt ikke være oppfylt for boligstiftelsene forslaget gjelder.

Det er boligstiftelsen og de rettighetene stiftelsen har ervervet, som er subjektet for vurderingen av vernet etter Grunnloven § 97. Kommunens lovpålagte ansvar overfor de vanskeligstilte, vil bestå uavhengig av hvordan kommunen organiserer sitt boligsosiale arbeid. Borgerne som har ervervet rett til bolig gjennom stiftelsen, er derfor ikke subjektet for vurderingen.

Kjerneområdet for Grunnloven § 97, er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen, typisk på strafferettens område. Grunnloven § 97 verner også om økonomiske rettigheter. Det økonomiske vernet fremgår av legalitetsprinsippet, som forutsetter at inngrep i økonomiske rettigheter må ha hjemmel i lov. Det reelle praktiske vernet for økonomiske rettigheter fremgår hovedsakelig av øvrig lovgivning, som avtale-, selskaps- og konkurranselovgivningen.

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 tilbakevirkning for foretatte handlinger og etablerte rettsposisjoner, «egentlig og uegentlig tilbakevirkning». Tilbakevirkning for de etablerte rettsposisjoner omtales som «uegentlig» fordi inngrepet i en etablert rettsposisjon bare får virkning for den fremtidige utøvelsen av retten.

Innføring av hjemmel for at kommunen kan oppheve en boligstiftelse, er å anse som et inngrep i en etablert rettsposisjon. Selv om det i utgangspunktet trekkes et skille mellom lover som innebærer egentlig og uegentlig tilbakevirkning, har Høyesterett understreket at tilbakevirkningsspørsmålet i begge tilfeller må løses etter en helhetsvurdering. Vurderingen baserer seg særlig på hvor sterkt tilbakevirkningselementet er, jf. blant annet HR-2016-389-A (stortingspensjon) premiss 76.

Stiftelser er en særegen organisasjonsform. Det er styret som forvalter stiftelsen, og er det øverste organet. Styrets viktigste oppgave er å sørge for at formålet oppnås. Man kan si at formålet «eier» stiftelsen. Boligstiftelser som er opprettet av kommuner, har et formål som i dag er en lovpålagt oppgave for kommuner. Boligstiftelsesnes formål er dermed tett knyttet til utførelsen av offentlige myndighetsoppgaver. Den virksom-

heten som drives av boligstiftelsene, fremstår som et samarbeid med det offentlige om å forvalte en samfunnsoppgave, uten at det foreligger en særskilt tillatelse. I kraft av anbefalinger fra staten, er stiftelsene håndplukket til å forvalte samfunnsoppgaven.

I HR-1996-76-B (Borthen) formuleres normen for grunnlovsvernet til etablerte rettsposisjoner som at «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning vil være grunnlovsstridig, jf. side 1426. 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. Lovavdelingen skriver om dette i uttalelse datert 24. september 2009 (JDLOV-2009-4673):

«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, forbys, jf. om dette i Andenæs/Fliflet, Statsforfatningen i Norge (10. utg. 2006) s. 4648 og Lovavdelingens uttalelse 30. november 2005 (jnr. 2005/8471).»

Departementet viser til at en opphevelse ikke kan sies å slå ut på en måte som kan karakteriseres som særlig urimelig eller urettferdig. Boligstiftelsen vil opphøre, men kommunen vil ha det ansvar overfor vanskeligstilte som lovgivningen til enhver tid pålegger den. Det er etter departementets vurdering ikke grunnlag for å hevde at den lovpålagte oppgaven, vil bli mindre godt ivare tatt av kommunen. De verdiene som gjennom stiftelsens levetid har kommet fra kommunen, vil sammen med en generell verdiøkning, overføres til kommunen ved opphevelse. En slik overføring kan slik departementet vurderer det, heller ikke karakteriseres som klart urimelig.

Et moment som er trukket frem i flere høyesterettsavgjørelser om § 97, er at statens handlefrihet også bør vurderes i lys av samfunnsutviklingen. Departementet viser til omtale i denne proposisjonen av både utvikling i stiftelsesretten mot et sterkere selvstendighetskrav, og et strengere medvirkningsansvar for kommunene når det gjelder å skaffe boliger til personer som er vanskeligstilte i boligmarkedet.

Rettspraksis støtter også oppunder et vidt spillerom for lovgiver til, uten hinder av Grunnloven § 97, å foreta tiltak som er nødvendige av hensyn til en forsvarlig samfunnsøkonomi. Høyesterett la i Borthen-saken til grunn at «lov-

givers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d» måtte «være vesentlig» (side 1430).

Departementet mener lovgiver kan åpne for at kommunen kan oppheve boligstiftelser som er så tett knyttet opp til utførelse av offentlige oppgaver. Departementet legger etter dette til grunn at lovforslaget ikke er i strid med forbudet mot tilbakevirkning i Grunnloven § 97.

#### 4.3.4 Milde stiftelsers eiendommer

Grunnloven § 116 andre punktum lyder:

«Milde stiftelsers eiendommer skal bare anvendes til gagn for disse».

«Milde stiftelser» var opprinnelig regnet som eiendommer tilhørende hospitalet, fattighus og andre allmenntilgjengelige institusjoner som var blitt etablert ved donasjoner fra private velgjørere. I juridisk teori oppfattes nå bestemmelsen som et generelt uttrykk for prinsippet om at midler som er stilt til selvstendig rådighet for en stiftelse, bare kan utnyttes i samsvar med stiftelsesformålet. Paragrafens ordlyd «anvendes» kan tyde på at den legger begrensninger i selve bruken av eiendom som tilhører milde stiftelser, og ikke retter seg direkte mot opphevelse.

Kjernen i bestemmelsen innebærer at private midler som er overført til en stiftelse, ikke skal kunne brukes til annet enn det som er omfattet av stiftelsens formål. I denne saken er det imidlertid det offentlige som har bidratt med midlene da stiftelsene ble opprettet. Om stiftelser opprettet av det offentlige også omfattes av bestemmelsen, er etter departementets vurdering mer tvilsomt. Historien bak de kommunalt opprettede boligstiftelsene viser at hovedårsaken til at kommunen valgte å bruke stiftelsesformen til å løse sine oppgaver, var insentiver og retningslinjer fra staten.

Departementet viser til drøftelsen av Grunnloven §§ 97 og 105 ovenfor. Når spørsmålet reguleres mer spesifikt i andre paragrafer i Grunnloven, bør grunnlovsvernet etter departementets oppfatning vurderes i lys av disse. Departementet kan ikke se at Grunnloven § 116 gir boligstiftelser noe mer omfattende vern enn §§ 97 og 105.

#### 4.3.5 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Etter lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett § 2, gjelder Den europeiske menneskerettighets-

konvensjonen (EMK) og blant annet første tilleggsprotokoll «som norsk lov». Paragraf 3 fastsetter at bestemmelsene i de konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2, ved motstrid, skal «gå foran bestemmelser i annen lovgivning». I norsk oversettelse lyder tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) slik:

«Art 1. Vern om eiendom

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Artikkel P1-1 inneholder tre regler. Disse kalles prinsippregelen, avståelsesregelen og kontrollregelen, jf. Erik Møse: *Menneskerettigheter* (2002) s. 500 flg. Bestemmelsen slår i første ledd første punktum fast prinsippregelen om at enhver «har rett til å få nyte sin eiendom i fred». Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), vurderer som regel forholdet til avståelsesregelen og kontrollregelen før den eventuelt tar stilling til om det foreligger brudd på prinsippregelen. Avståelsesregelen følger av første ledd andre punktum, som oppstiller et unntak der avståelsen er «i det offentliges interesse», at det finnes lovhjemmel, og at det ikke strider mot folkerettslige prinsipper. Kontrollregelen fremkommer av andre ledd, som slår fast at den rettslige beskyttelsen av eiendomsretten beror på en avveining mellom samfunnets og individets behov.

I denne saken legges det til grunn at den aktuelle regelen er første ledd andre punktum, om avståelse av eiendom, men hvilken regel forholdet vurderes etter har neppe avgjørende betydning for utfallet. Spørsmålet i denne saken er om vilkårene for at eier (boligstiftelsen) må avstå eiendom, er oppfylt. Avståelsen vil eventuelt være hjemlet i lov, og departementet finner ikke grunn til å gå nærmere inn på folkerettslige problemstillinger.

Det som må vurderes er dermed om overføringen til kommunen er i «det offentliges interesse». I sak 8793/79 (James and others v. The United Kingdom) skrev EMD i punkt 46 at staten har vid skjønnsmargin, særlig vedrørende politiske, økonomiske og sosiale mål:

«Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is «in the public interest». Under the system of protection established by the Convention, it is thus for the national authorities to make the initial assessment both of the existence of a problem of public concern warranting measures of deprivation of property and of the remedial action to be taken (see, *mutatis mutandis*, the *Handyside* judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 22, para. 48). Here, as in other fields to which the safeguards of the Convention extend, the national authorities accordingly enjoy a certain margin of appreciation.

Furthermore, the notion of «public interest» is necessarily extensive. In particular, as the Commission noted, the decision to enact laws expropriating property will commonly involve consideration of political, economic and social issues on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely. The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is «in the public interest» unless that judgment be manifestly without reasonable foundation. In other words, although the Court cannot substitute its own assessment for that of the national authorities, it is bound to review the contested measures under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) and, in so doing, to make an inquiry into the facts with reference to which the national authorities acted.»

Uttalelsen viser at EMD overlater til statens skjønn både å definere hva problemet som krever inngrep består i, og hva utbedringstiltaket skal være. I samme sak uttaler EMD at dette likevel ikke kan skje hvis byrden er individuell og omfattende i punkt 50:

«This, however, does not settle the issue. Not only must a measure depriving a person of his property pursue, on the facts as well as in principle, a legitimate aim «in the public interest», but there must also be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (see, amongst others, and *mutatis mutandis*, the above-mentioned *Ashingdane* judgment,

Series A no. 93, pp. 24-25, para. 57). This latter requirement was expressed in other terms in the *Sporrong and Lönnroth* judgment by the notion of the «fair balance» that must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights (Series A no. 52, p. 26, para. 69). The requisite balance will not be found if the person concerned has had to bear «an individual and excessive burden» (*ibid.*, p. 28, para. 73).»

Etter departementets vurdering viser uttalelsene i denne dommen fra EMD at staten har vidt skjønn til å lovregulere avståelse av eiendom for å nå politiske, økonomiske og sosiale mål så lenge det ikke pålegges en omfattende og individuell byrde. I denne saken har forslaget et politisk mål. Kommunens plikt til å medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte opprettholdes. Stiftelsenes formål vil dermed bli videreført gjennom kommunen.

#### 4.3.6 Oppsummering

Ved inngrep i bestående rettigheter, vil etter omstendighetene både Grunnloven §§ 97 og 105 kunne påberopes. Det kan noen ganger være tvilsomt om det er den ene eller andre av disse bestemmelsene som er mest relevant, og hensynene som kommer i betraktning er nokså like for de to paragrafene. Drøftelsen ovenfor viser imidlertid at det i begge tilfeller skal mye til før Grunnlovens grenser anses overtrådt. Som drøftelsen ovenfor også viser, er lovforslaget utenfor kjernen av det vern som Grunnloven gir.

Når det gjelder EMK P1-1 har den et bredere vern, mens eiendomsvernet etter Grunnloven § 105 er sterkere. Statens skjønnsmargin etter EMK P1-1 er som punkt 4.3.5 viser vidt, og forslaget vil etter departementets vurdering ikke falle inn under vernet etter EMK P1-1.

Etter departementets vurdering vil en tilbakeføring til kommunene ikke innebære et inngrep i strid med Grunnloven §§ 97 eller 105. Grunnlovsvernet hindrer etter departementets syn ikke at lovgiver kan beslutte at kommunen kan overta eiendeler, rettigheter og forpliktelser til boligstiftelser som er opprettet av kommunen.

Konklusjonen blir etter dette at boligstiftelser som er opprettet av kommuner, ikke har et særskilt vern etter Grunnloven. Etter departementets vurdering vil regler for omdanning av disse stiftelsene, ikke være i strid med Grunnloven.

## 5 Opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner

### 5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre hjemmel i stiftelsesloven til å oppheve stiftelser som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte, og som er opprettet av én eller flere kommuner. Forslaget innebar at stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser ville bli overført til den eller de kommunene som opprettet stiftelsen.

I høringsnotatet ble det også foreslått at stiftelsens styre skal utarbeide en oppstilling over formuesmassen, slik at kommunen kan ta stilling til spørsmålet om opphevelse.

Myndighet til å fatte vedtak om opphevelse ble foreslått lagt til kommunestyret i den aktuelle kommunen. Departementet hadde vurdert om slik kompetanse heller burde legges til boligstiftelsens styre, men valgte å ikke foreslå en slik løsning. Etter departementets vurdering kunne det ikke utelukkes at styret kunne ha egeninteresse i å opprettholde stiftelsen, som ikke nødvendigvis harmonerer med oppretterkommunens behov for en mest mulig effektiv organisering av sitt tjenestetilbud.

### 5.2 Høringsinstansenes syn

*Alta kommune, Bamble kommune, Bodø kommune, Bærum kommune, Drangedal kommune, Dyrøy kommune, Dønna kommune, Evenes kommune, Gjøvik kommune, Hamar kommune, Holmestrand kommune, Horten kommune, Indre Østfold kommune, Kongsvinger kommune, Kragerø kommune, Kristiansand kommune, Kvam herad, Larvik kommune, Leirfjord kommune, Lillestrøm kommune, Lunner kommune, Midt-Telemark kommune, Notodden kommune, Oslo kommune, Porsgrunn kommune, Rauma kommune, Ringerike kommune, Sandefjord kommune, Tjeldsund kommune, Tromsø kommune, Trondheim kommune, Vennesla kommune, Vefsn kommune, Vestre Toten kommune, Vestvågøy kommune, Øygarden kommune, Kommunale boligadministrasjoners landsråd, Kongsvinger og Omegns Boligbyggelag, KS-Kommunesektorens organisasjon, Norges Kommunerevisorforbund og*

*Advokatfirmaet Schjødt AS (Schjødt) støtter forslaget om innføring av hjemmel til å oppheve stiftelser som har til formål å skaffe boliger til vanskeligstilte, og som er opprettet av én eller flere kommuner.*

*Kragerø kommune skriver i sitt hørings svar:*

«Ut fra Kragerø kommunes opplevelse med boligstiftelse, har vi over lang tid ment det er fornuftig at lovgiver evaluerer hvorvidt effekten av de råd og krav staten stilte for opprettelse av boligstiftelser, fortsatt tjener samfunnsøkonomien.»

Kragerø kommune viser også til at kommunen kan investere billigere enn det en boligstiftelse kan. Kommunen skriver at hvis boligstiftelsens eiendommer tilfaller kommunen, vil kommunen ha anledning til å tilpasse organisering av det boligsosiale arbeidet slik det passer best lokalt.

Kragerø kommune viser også til at organisering med en boligstiftelse skaper unødvendig byråkrati og tidsbruk. Boligene som kommunen leier fra stiftelsen, er tilnærmet uten økonomisk risiko for boligstiftelsen. All økonomisk risiko ligger hos kommunen, uten mulighet til å kunne påvirke omfanget av boliger og strategiske beslutninger knyttet til denne delen av det boligsosiale arbeidet. Kommunen skriver også at flere av boligstiftelsenes boliger er lite tidsmessige, og at det vil være enklere å sikre at boliger som tilbys personer som er vanskeligstilte oppfyller dagens krav, dersom kommunen har hånd om eierskapet.

*Norges Kommunerevisorforbund* viser til at opphevelse av boligstiftelser vil styrke kommunens boligpolitikk og det kommunale selvstyret. Noen boliger står i dag tomme fordi de ikke oppfyller kommunenes behov. *Norges Kommunerevisorforbund* skriver at av hensyn til brukerne burde slike boliger ha vært utnyttet på en bedre måte.

*Stiftelsestilsynet, Stiftelsen Handelshøyskolen BI (BI), Norges Handelshøyskole, Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL), Pensjonistforbundet, Stiftelsesforeningen, Larvik Kommunale Boligstiftelse, Leirfjord Boligstiftelse, Narvik Boligstiftelse, Ringerike boligstiftelse, Salangen Boligstiftelse,*



*Stiftelsen Utleieboliger i Bærum, Porsgrunn Boligstiftelse, Sauherad Boligstiftelse, Stiftelsen for utleiebustader i Bø, Svartlamon boligstiftelse og Vestvågøy Boligstiftelse* er ikke enige i at det bør åpnes for å oppheve boligstiftelser som er opprettet av kommuner.

*Stiftelsestilsynet, Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen), BI, Norges Handelshøyskole og Stiftelsesforeningen* mener forslaget er i strid med grunnleggende prinsipper i stiftelsesretten. Disse høringsinstansene skriver at det er uforenlig med selvstendighetskravet i stiftelsesloven, at stiftelsens midler skal overføres til oppretteren. Opphevelse er også i strid med lovens utgangspunkt om at stiftelser er uforanderlige.

*Stiftelsesforeningen* viser til at det er lånefinansiering fra Husbanken, Kommunalbanken eller private banker og husleiebetalinger, som i hovedsak har finansiert egenkapitalen i de kommunalt opprettede boligstiftelsene. I mange tilfeller har kommunen ikke tilført stiftelsen verdier utover grunnkapital mellom 50 000 og 200 000 kroner.

*Norges Handelshøyskole* viser til at stiftelser er en viktig og velfungerende organisasjonsform, med lange tradisjoner. I tilfeller der omfanget av boligstiftelsen langt overgår behovet for slike boliger, kan det være et argument for nedskalering. Begrunnelsen må imidlertid være basert på hva som tjener de som trenger boligene.

*Leieboerforeningen* skriver at avvikling av boligstiftelser ikke vil styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene, men at kommunene gis anledning til å overføre de betydelige verdiene som kan ligge i en godt vedlikeholdt eiendomsmasse, og isteden prioritere andre kommunale formål enn boligsosialt arbeid.

*Pensjonistforbundet* opplyser at flere boligstiftelser er veldrevne, og godt egnet til å ivareta et best mulig kommunalt boligtilbud i kommunene. Boligstiftelser må bruke husleieinntektene til å drifte og vedlikeholde eiendommene til beste for beboerne, og overskudd kan ikke tas ut til andre formål. Dersom midlene som i dag befinner seg i stiftelsene overføres til kommunene, kan det føre til at vanskeligstilte må bo i kommunale boliger med dårligere standard. Dersom forslaget fremmes, bør kommunen ha en plikt til å øremerke midler fra slike stiftelser til boligsosiale formål.

*NBBL, Ringerike boligstiftelse, Porsgrunn Boligstiftelse og Salangen Boligstiftelse* skriver at overføring av boliger fra boligstiftelser til kommunalt eierskap og drift, vil føre til dårligere vedlikehold av boligene.

*NBBL* viser til at stiftelsene har svært ulik historikk, drift og omfang. Forbundet viser til at

det ikke alltid er slik at virksomheten i stiftelsene skjer ved utleie av boligene til kommunen, som deretter fremleier til vanskeligstilte. Mange stiftelser driver egen utleie direkte til de vanskeligstilte eller andre.

*Svartlamon boligstiftelse* viser til at stiftelsesloven fra 2001 ikke gjorde det vanskeligere for kommunen å være representert i styrene med et flertall. Loven krever kun at ett styremedlem skal være uavhengig av oppretter. Dette gir kommunene god mulighet til å ha kontroll og innflytelse over stiftelsene.

*Advokatforeningen* opplyser at kommunene typisk utpeker flertallet av styremedlemmene i boligstiftelsene, og at administrasjonen i kommunen ofte er forretningsfører for boligstiftelsen. Advokatforeningen skriver at forslaget ikke inneholder noen begrunnelse for hvorfor kommunene vil være bedre i stand til å ivareta det boligsosiale arbeidet utenfor boligstiftelsene, enn i tilknytning til slike stiftelser. Advokatforeningen skriver at det heller ikke er tilstrekkelig utredet om enkelte av de praktiske utfordringene som i dag knytter seg til de boligstiftelsene som er opprettet av kommuner, kan løses på andre måter enn gjennom omdanning til opphør. Foreningen viser til praktiske utfordringer knyttet til at en kommune, som følge av kommunesammenslåing, må forholde seg til flere kommunale boligstiftelser. Denne utfordringen vil kunne ivaretas ved at boligstiftelsene slås sammen med hjemmel i reglene i stiftelsesloven.

Advokatforeningen viser også til at flere boligstiftelser har formål som omfatter en bredere gruppe personer som er vanskeligstilte enn de som omfattes av sosialtjenesteloven § 15, og uttaler at opphevelse av boligstiftelsene vil kunne ha betydelige konsekvenser for slike personer. Advokatforeningen skriver at det bør stilles som vilkår for omdanning til opphør, at kommunestyret selv utarbeider en plan for opphevelsen, herunder en begrunnelse for hvorfor stiftelsen foreslås opphevet, og for hvordan stiftelsens virksomhet rent praktisk er tenkt overført til kommunen.

*Schjødt* uttaler at dersom kommunen selv skal kunne vedta at boligstiftelsen skal oppheves, er det viktig at stiftelsen får mulighet til å uttale seg. For å motvirke at opphevelse av boligstiftelsene får negative konsekvenser for brukerne, bør kommunene ha plikt til å videreføre virksomheten i boligstiftelsen, også i tilfeller hvor stiftelsens formål er videre enn å skaffe boliger til vanskeligstilte, som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15.

### 5.3 Departementets vurdering

Kommunen og boligstiftelsen vil som regel ha sammenfallende interesse i å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Som driftsform er en boligstiftelse stabil, blant annet fordi den sikrer et langsiktig perspektiv for å oppnå det formålet som stiftelsen skal ivareta.

Valget av stiftelsesformen til å løse visse typer kommunale oppgaver, har likevel i mange tilfeller vist seg å ha uheldige konsekvenser. For flere kommuner har det også vist seg at rammene som stiftelsesloven setter for driften, 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.

Etter departementets syn er det ikke ønskelig å åpne for fri adgang for oppretteren til å omdanne stiftelsen, idet det vil gå på bekostning av selvstendighetsprinsippet, og vil medføre muligheter for omgåelser med hensyn til annen lovgivning. Etter departementets vurdering tilsier dette at det fremdeles bør være begrenset adgang både for opphevelse, og for oppretter til å legge omdanningsmyndighet til seg selv. En begrenset mulighet for oppretterkommuner til å omdanne enkelte stiftelser med spesielle kjennetegn, bør etter departementets vurdering løses ved en særegen hjemmel i stiftelsesloven, og ikke gjennom en endring av gjeldende omdanningsregler.

Innføring av adgang til å oppheve boligstiftelser opprettet av kommuner, vil etter departementets vurdering bidra til å styrke kommunenes boligpolitikk og det kommunale selvstyret. Departementet foreslår derfor at det innføres en snever unntaksregel i stiftelsesloven om adgang til opphevelse.

Etter departementets vurdering, er det flere forhold knyttet til boligstiftelser opprettet av kommuner, som taler for å åpne for opphevelse. Innføringen av velferdsstaten, med rettighetsbaserte tjenester, har ført til at selveiende stiftelser er en mindre egnet måte å organisere offentlig finansierte sosiale tjenester på. Den rollen stiftelser tidligere hadde i å tilby bolig og helse-tjenester til vanskeligstilte, har staten og kommunen overtatt. *Norges Kommunerevisorforbund* viser i høringen til at kommunene fikk et langt større boligsosialt ansvar i forbindelse med innføring av lov om sosiale tjenester i 1991, mens kapitalen fortsatt ble liggende i boligstiftelsene. Dette taler for at midlene bør overføres til kommunene.

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 boliger til de personene boligene var ment for. Kommunenes oppgaver knyttet til å bosette flyktninger har også satt nye krav til antall og type boliger som tilbys. Antallet flyktninger som har behov for bolig fra kommunen vil variere over tid, og behovet for effektiv og fleksibel boligforvaltning, vil trolig ikke bli mindre i fremtiden.

Offentlig finansierte velferdsordninger, inkludert stønad til livsopphold og statlig og kommunal bostøtte, dekker utgifter til å leie egnet bolig for personer som ikke har tilstrekkelige inntekter til å dekke slike utgifter selv. Dette taler for at det offentlige også skal kunne påvirke hvordan det boligsosiale arbeidet organiseres.

Det er etter departementets syn 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 formelle innflytelsen begrenset. Med stiftelsesloven av 2001 ble selvstendighetskravet lovfestet, og kravet til reell avstand mellom oppretter og stiftelsen ble mer tydelig. Samtidig setter loven krav til at personer som er ansatt hos den som har avgitt en formuesverdi som inngår i grunnkapitalen, ikke kan være eneste medlemmer av stiftelsens styre. Har styret i boligstiftelsen bare to medlemmer, kan personer ansatt i kommunen heller ikke være styrets leder. Departementet har derfor forståelse for at mange kommuner ønsker å drive boligtilbudet for vanskeligstilte gjennom en annen organisering.

Overføring av eiendeler fra boligstiftelser til oppretterkommuner vil være et midlertidig unntak fra de ordinære reglene om opphevelse i stiftelsesloven. I tillegg til å få overført innskutt grunnkapital og senere innskutt egenkapital, vil kommunen også få overført hele avkastningen og verdiøkningen. Det er dermed snakk om store overføringer. Departementet viser til at boligstiftelsene som regel har fått tilført kapital fra kommunen ved opprettelse, typisk ved overdragelse av en byggeklar tomt. Dersom boligstiftelsen er tilført kapital fra private rettssubjekter som ikke er rene gaver, vil kommunen måtte vurdere konkret hvilken betydning dette vil ha for en eventuell opphevelse, før vedtak treffes. Dette er nærmere beskrevet i punkt 4.3.2.

Eventuell gjeld og andre forpliktelser vil også overføres til kommunen. Kommuneloven kapittel 14 inneholder regler om gjeldsforvaltning og opp-tak av lån.

BI skriver i sitt høringsinnspill at kommunene som opprettet boligstiftelsene, hadde de samme forutsetningene for å forstå hva det innebærer å opprette en stiftelse som det andre som oppretter stiftelser har. Det er ikke tilstrekkelig sterke grunner til å innføre særskilt hjemmel for å oppheve slike boligstiftelser. Departementet mener at det også må legges vekt på at staten i 1987 anbefalte kommunene å opprette boligstiftelser, og at det ble innført økonomiske insentiver for å få kommunene til å velge denne organisasjonsformen. Dette 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 krav om et klart skille mellom oppretter og stiftelsen ble lovfestet i stiftelsesloven av 2001. Over halvparten av boligstiftelsene ble opprettet i en fireårsperiode fra 1987. Høringsinnspillene fra kommunene viser at endringene i økonomiske og juridiske rammer som ble innført etter dette, har ført til at stiftelsesformen er mindre egnet til å utføre kommunale oppgaver. Departementet mener kommunene ikke kunne forutse disse endringene, eller hvilke konsekvenser de ville få for arbeidet med å utforme et helhetlig tilbud til personer som av ulike årsaker ikke kan skaffe bolig. Departementet viser også til senere utredninger og proposisjoner, der bruk av stiftelsesformen er blitt frarådet når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Det vises blant annet til NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* og Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) som det er henvist til i kapittel 2 ovenfor.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser uttaler at en overføring av fast eiendom til oppretterkommuner, også kan få negative konsekvenser for vanskeligstilte som i dag leier bolig av en boligstiftelse. Dette gjelder særlig der formålsangivelsen i boligstiftelsen er videre formulert enn sosialtjenesteloven § 15. Hvis en boligstiftelse opprettet av kommunen blir opphevet, 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. Det er derfor en risiko for at kommunen ikke fullt ut viderefører driften i tråd med stiftelsens formål.

*Pensjonistforbundet* skriver at dersom boligstiftelser oppheves, må stiftelsenes midler øremerkes til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Noen høringsinstanser har anført at overføring av utleieboliger til kommuner, vil føre til dårligere vedlikehold. Det har også kommet innspill om at de utleieboligene boligstiftelsene forvalter, er lite tidsmessige, og at det vil kreve store investeringer å tilpasse dem til behovet hos personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å konkludere med at norske kommuner ikke vil forvalte utleieboliger for personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, på en god måte.

Etter departementets vurdering bør det også tas hensyn til det kommunale selvstyret. Det lokale selvstyret står sterkt i Norge, og dette ble presisert i kommuneloven fra 2018. Kommuneloven § 2-2 første ledd slår fast at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. 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.

*Bamble kommune, Hamar kommune, Kongsvinger kommune, Kongsvinger og Omegns Boligbyggelag, KS-Kommunesektorens organisasjon og Porsgrunn kommune* mener at regler om opphevelse må gjelde for boligstiftelser som har en kommune og et boligbyggelag som opprettere, og ikke bare stiftelser hvor kommunen er eneste oppretter. *KS-Kommunesektorens organisasjon* viser til at formålet med slike stiftelser ofte likner formålet med boligstiftelser opprettet av kommuner. Det var kommunen som bidro med hoveddelen av kapitalen ved opprettelsen, blant annet i form av overføring av eiendommer til stiftelsen, mens boligbyggelaget sto for forretningsførsel. *KS-Kommunesektorens organisasjon* skriver at opphevelse bare bør skje dersom boligbyggelaget samtykker. *Sogn regionråd* mener hjemmel for opphør ikke bare bør gjelde for boligstiftelser, men også for stiftelser som leier ut lokaler til kommuner.

Departementet opprettholder forslaget om at hjemmel til opphevelse bare skal gjelde for boligstiftelser som er opprettet av én eller flere kommuner. Selv om formålet er likt eller likner, er det gode grunner til å skille mellom boligstiftelser som er opprettet av én eller flere kommuner, og boligstiftelser hvor et privat rettssubjekt, slik som et boligbyggelag, er blant oppretterne. For slike

stiftelser gjør hensynene som taler for opphevelse seg gjeldende i mindre grad enn for boligstiftelser opprettet av én eller flere kommuner. Boligstiftelser hvor også private er opprettere, har ikke samme preg av å være en måte å organisere kommunale tjenester på, som boligstiftelser opprettet av kommuner. Departementet viser også til drøftelsen av forholdet til Grunnloven i kapittel 4. Departementet foreslår ikke at hjemmel til opphevelse skal gjelde for alle stiftelser hvor kommunen leier en vesentlig del av stiftelsens eiendommer. En slik bestemmelse vil favne vesentlig videre enn forslaget departementet sendte på offentlig høring om et snevert og tidsbegrenset unntak for boligstiftelser opprettet av kommuner.

Unntaksbestemmelsen vil gjelde for stiftelser som har til formål å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Departementet har merket seg innspill fra *Bærum kommune, Norges Kommune-revisorforbund og Stiftelsestilsynet* om at innholdet i vilkåret «vanskeligstilte personer» i lovforslaget, bør klargjøres.

Departementet viser til at om en person er vanskeligstilt på boligmarkedet eller ikke, nødvendigvis vil være en skjønnsmessig vurdering. Både kommuner og boligstiftelser må i dag foreta en konkret vurdering av den enkelte persons livssituasjon opp mot vilkårene i henholdsvis sosialtjenesteloven og vedtekter. Departementet foreslår derfor å utforme regelen i samsvar med gjeldende rett. Kommunen vil foreta en konkret vurdering i forbindelse med vedtak om opphevelse av en boligstiftelse den har opprettet. Bestemmelsene om opphevelse vil komme til anvendelse også dersom boligstiftelsen driver noe virksomhet som ikke er rettet mot vanskeligstilte som definert i lovforslaget § 55 a. Boligstiftelser med ledig kapasitet vil for eksempel unntaksvis kunne leie ut boliger til personer som ikke er vanskeligstilte, heller enn å la dem stå tomme.

*Stiftelsen Molde Ungdomsboliger, Stiftelsen Midsune Boligselskap, Stiftelsen Aukra Boligselskap, Stiftelsen Kleive Trygdeboliger, Stiftelsen Bekkevollvegen 14 og Stiftelsen Midsund Bustadstiftning* har spilt inn at adgangen til å oppheve boligstiftelser bare bør gjelde dersom det er gode grunner til at boligmassen skal overføres til kommunen.

Departementet kan ikke se grunner til å behovsprøve en eventuell opphevelse. Dersom det boligsosiale arbeidet ivaretas best gjennom boligstiftelsene, kan de folkevalgte i kommunen velge å beholde denne løsningen. Etter departe-

mentets vurdering må hensynet til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, lokaldemokrati og effektiv organisering av offentlige tjenester, veie tyngre enn hensynet til å opprettholde en særskilt organisasjonsform som ble valgt av historiske grunner, som følge av de rettslige og økonomiske rammene som da gjaldt.

Lovgiver har også tidligere vedtatt regler som åpnet for å oppheve visse former for stiftelser. Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirke-loven) hadde en særlig hjemmel i § 41 om at stiftelser «som ivaretar kirkelige formål innen soknet, kan omdannes og midler overføres til soknet, når menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre finner at formålet kan ivaretas av soknet direkte». De aktuelle stiftelsene ble opprettet fordi det var uklart om soknet var et selvstendig rettssubjekt, og dette gjorde det vanskelig å oppta lån med menighetsrådet som låntaker. Stiftelsenes formål var å realisere byggeprosjekter som menighetshus o.l.

I forbindelse med lovforslaget innhentet Kommunal- og distriktsdepartementet en vurdering fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. I uttalelse av 23. mars 2017 konkluderte Lovavdelingen med at Grunnloven § 116 første punktum («Så vel kjøpesummer som inntekter av det gods som er benefisert geistligheten, skal bare anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme.»), ikke var til hinder for at Den norske kirke fikk eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Stiftelsestilsynet traff vedtak om opphevelse av 14 stiftelser med kirkelig formål i 2020. Kirkeloven ble opphevet fra 1. januar 2021. Se lovforslaget § 55 a.

*Advokatforeningen, Stiftelsesklagenemnda og Stiftelsestilsynet* skriver at Stiftelsestilsynet bør prøve lovligheten av vedtak om opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner. *Stiftelsesklagenemnda* viser til at det følger av stiftelsesloven og lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak § 5-1, at Stiftelsestilsynets vedtak om sletting av en opphevet stiftelse, er et enkeltvedtak som kan påklages til Stiftelsesklagenemnda.

Departementet viser til at det følger av Kommunal- og distriktsdepartementets retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner punkt 3.34, at det ikke bør innføres regler om statlig godkjenning av kommunale vedtak. Videre har kommunedirektøren en plikt til å påse at saker som legges frem for kommunestyret er forsvarlig utredet, og han eller hun skal gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket. Denne plikten vil

kunne inntre både før et vedtak fattes, og i etterkant, slik at kommunestyret får anledning til å endre et vedtak som for eksempel er i strid med lovkrav. Dette kan tilsi at det ikke er behov for å innføre et krav om at Stiftelsestilsynet skal foreta en prøving av vedtak om opphevelse.

Det gjelder imidlertid allerede et krav om at Stiftelsestilsynet skal prøve om vedtak om omdanning er i samsvar med stiftelsesloven og stiftelsens vedtekter, før vedtaket registreres i Stiftelsesregisteret, jf. stiftelsesloven § 51. Dette kravet gjelder også for stiftelser opprettet av kommuner. Etter loven § 50 kan både styret og oppretter søke om omdanning. Selv om det normalt er styret som søker om omdanning, åpner altså loven for at også oppretter kan gjøre det. I de tilfeller der oppretterkommunen har søkt Stiftelsestilsynet om omdanning, er melding om omdanningsvedtak prøvd av Stiftelsestilsynet.

Det er således ikke tale om å innføre et nytt krav om statlig godkjenning av kommunalt vedtak. Stiftelsestilsynet skal etter de foreslåtte reglene kun gjennomføre en formalkontroll, og ikke behovsprøve opphevelsen. Kontrollen som gjennomføres, skal ligge til grunn for at Stiftelsestilsynet sletter stiftelsen i Stiftelsesregisteret. Departementet foreslår heller ikke en generell hjemmel, men en snever unntakshjemmel som vil komme til anvendelse for et begrenset antall boligstiftelser for en begrenset periode. Muligheten til å oppheve boligstiftelser vil gi norske kommuner større frihet til å organisere sitt boligsosiale arbeid på en måte som vil gi innbyggerne det beste tilbudet. Departementet kan ikke se at prøving i Stiftelsestilsynet vil være så inngripende at det er grunn til at reglene som normalt gjelder ved opphevelse av stiftelser, bør fravikes vesentlig. Departementet foreslår derfor at Stiftelsestilsynet skal prøve om vedtak om opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner, er i samsvar med de særskilte reglene for slike stiftelser før vedtaket registreres i Stiftelsesregisteret, jf. § 55 d i lovforslaget. Tilsynet skal bare kontrollere; at de formelle kravene er oppfylt, herunder at oppretterkommunen har fattet vedtak, at vedtaket er truffet innen 31. desember 2028, at det er utarbeidet en rapport, at styret og ansatte i stiftelsen har blitt forelagt rapporten og har fått anledning til å uttale seg, og at kreditorer er varslet om opphevelsen. Tilsynet skal ikke prøve tolkningen av hvilke personer som er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet. Se lovforslaget § 55 d.

Utgangspunktet etter kommuneloven er at det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen. I høringsnotatet ble det derfor fore-

slått at «kommunestyret» skal kunne vedta opphevelse av boligstiftelse som kommunen har opprettet. I og med at kommunen i utgangspunktet står fritt med hensyn til organiseringen av sin virksomhet, legger departementet til grunn at det er tilstrekkelig at det går frem av lovbestemmelsen at det er «kommunen» som kan treffe vedtak. Såfremt kommuneloven § 5-3 tredje ledd ikke setter begrensninger i delegeringsadgangen, kan imidlertid kommunestyret delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer i kommunen, ordføreren eller kommunedirektøren. Departementet viser også til beskrivelsen i punkt 3.5 av kommunelovens regler om saksbehandling i folkevalgte organer.

Departementet opprettholder forslaget om at dersom kommunen som opprettet boligstiftelsen, i etterkant er slått sammen med én eller flere andre kommuner, vil det være den nye sammenslåtte kommunen, hvor boligstiftelsen ligger, som treffer vedtak. Dersom det er to eller flere oppretterkommuner, herunder som følge av at oppretterkommunen er delt, foreslår departementet at alle kommunene som opprettet stiftelsen må treffe vedtak om opphevelse. Se lovforslaget § 55 b.

Departementet foreslår at kommunen skal utarbeide en skriftlig rapport om opphevelsen før den treffer vedtak. Rapporten skal inneholde informasjon om hvordan kommunen planlegger å bruke eiendelene i stiftelsen, konsekvenser for stiftelsens kreditorer og ansatte, og plan for gjennomføring av opphevelsen. Dersom det er to eller flere kommuner som har opprettet stiftelsen, skal det fremgå av rapporten hvordan stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser skal fordeles.

*Schjødt* skriver at dersom kommunen selv skal kunne vedta at boligstiftelsen skal oppheves, er det viktig at stiftelsen får mulighet til å uttale seg.

Departementet er enig i at opphevelse bør foregå på en måte som samsvarer med formålet med den midlertidige unntaksbestemmelsen, og som gir berørte parter anledning til å uttale seg om konsekvensene av opphevelsen, før endelig vedtak treffes. Det følger av stiftelsesloven § 49 at det skal innhentes uttalelse fra stiftelsens styre før Stiftelsestilsynet treffer vedtak om omdanning. Departementet foreslår en tilsvarende plikt til å innhente en uttalelse fra styret. Det foreslås også at de ansatte skal gis rett til å uttale seg. Se lovforslaget § 55 c.

Departementet opprettholder forslaget fra høringen om at særregler om opphevelse av boligstiftelser skal være midlertidige. Departementet har merket seg innspill fra *KS-Kommunesektorens organisasjon* om at adgangen til opphevelse ikke

bør være tidsbegrenset, men legger til grunn at midlertidige regler er best egnet til å ivareta formålet med forslaget. Reglene om opphevelse av boligstiftelser vil være et snevert unntak fra vilkårene som normalt må være oppfylt for at en stiftelse skal kunne oppheves. Norske kommuner oppretter ikke lenger boligstiftelser fordi stiftelser nå anses som en lite egnet organisasjonsform for levering av kommunale tjenester. Lovforslaget vil åpne for at de boligstiftelsene kommunene har opprettet tidligere, kan oppheves. Ved å gjøre unntaket midlertidig, vil det kun være en kort periode hvor det gjelder ulike regler for opphevelse av henholdsvis boligstiftelser opprettet av kommuner og øvrige stiftelser.

Departementet foreslår at unntaket skal gjelde i seks år. Dette vil gi kommunene tilstrekkelig tid til å forberede og treffe nødvendige vedtak. Ved å sette varigheten til seks år sikres det at to ulike kommunestyre vil kunne ta stilling til spørsmålet om opphevelse av boligstiftelser. Midlertidige unntaksregler om opphevelse vil gi rettslig avklaring for boligstiftelser som ikke oppheves innen seksårsfristen. En liknende løsning ble valgt i forbindelse med unntaksregler om Opplysningsvesenets fond, som er nærmere beskrevet ovenfor i dette punktet. Se lovforslaget § 55 b.

## 6 Kreditorer og andre rettighetshavere

### 6.1 Forslaget i høringsnotatet

Ved opphevelse av boligstiftelser skal oppretterkommunen overta stiftelsens eiendeler og rettigheter, men også dens forpliktelser. Dette kan dreie seg om kontrakter om leie av boliger, innkjøp av varer og tjenester med videre. I høringsnotatet ble det foreslått at kreditorer og andre rettighetshavere knyttet til den virksomheten som skal overføres, ikke kan motsette seg at stiftelsens forpliktelser og rettigheter overdras til kommunen. Departementet foreslo at Stiftelsestilsynet skal kunngjøre vedtak om opphevelse i Brønnøysundregistrene. Det ble foreslått at stiftelsens kreditorer i kunngjøringen skulle varsles om at stiftelsens eiendeler og forpliktelser, var overført til kommunen.

### 6.2 Høringsinstansenes syn

*Stiftelsesklagenemnda* peker på at formålet med varsel til kreditorer normalt er å gi disse mulighet til å gjøre innsigelser, og kreve betaling eller sikkerhetsstillelse. Nemnda viser til at departementets forslag går ut på at kreditorer ikke kan motsette seg at stiftelsens forpliktelser overtas av kommunen. *Den Norske Advokatforening* (Advokatforeningen) skriver at dersom formålet er å varsle kreditorene, bør dette gjøres ved notifikasjon til den enkelte kreditor i samsvar med gjeldende prinsipper for debitorskifte.

### 6.3 Departementets vurdering

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 at stiftelsens forpliktelser og rettigheter skal overføres til kommunen, uten at kreditorene eller andre berørte kan mot-

sette seg dette. Dette innebærer at motparten må akseptere at kommunen trer inn i stiftelsens sted. Etter departementets 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. Departementet viser til at en tilsvarende løsning ble valgt i forbindelse med at ansvaret for riksveinettet ble overført fra staten til fylkeskommunene og Oslo kommune, jf. lov 19. juni 2009 nr. 109 om omklassifisering av veg.

Boligstiftelsene opererer i de fleste tilfellene som en del av, eller i nært samarbeid med, kommunene. Utover endret formell kontraktspart, 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 ulempen med en offentlig kontraktspart anses som for stor, legger departementet til grunn at ordinært utløp av kontrakter 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.

*Advokatforeningen* har gitt innspill om at det bør gjelde et krav om sikkerhetsstillelse for kommunens evne til å oppfylle eksisterende plikter. Departementet viser til at kreditor muligens vil oppleve endring av risiko når en kommune overtar gjelden, avhengig av kommunens økonomi og gjeldsgrad. For kreditor kan det ha gitt en trygghet at en stiftelse ikke har andre aktiviteter eller forpliktelser utover å leie ut boliger. Risikoen for forsinket oppfyllelse fra kommunens side vil variere med kommunens rutiner. Ettersom kommunen ikke kan gå konkurs, vil kreditor være sikret oppgjør, eventuelt med påslag for forsinkelsesrenter.

Forslaget vil innebære at både fast eiendom og pantegjeld, vil overføres fra boligstiftelsen til kommunen.

Departementet er enig med *Advokatforeningen* i at varsel til kreditor bør gjøres ved notifikasjon til den enkelte kreditor. Departementet foreslår derfor at kommunen skal informere stiftelsens kreditorer om overføring av forpliktelser i forbindelse med opphevelse av stiftelsen. Ettersom kreditorer

og andre rettighetshavere ikke kan motsette seg overføring av stiftelsens forpliktelser til kommunen, foreslås det ikke at vedtak om opphevelse kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon.



## 7 Fritak fra dokumentavgift

### 7.1 Forslaget i høringsnotatet

Overdragelse av fast eiendom fra boligstiftelser til kommuner vil utløse plikt til å betale dokumentavgift til staten. Dokumentavgift utgjør for tiden 2,5 prosent av eiendommens salgsverdi på tidspunktet for tinglysing. Det skal ikke beregnes dokumentavgift ved overføring av hjemmel til fast eiendom ved omorganiseringer som kan gjennomføres med skattemessig kontinuitet, etter skatteloven §§ 11-2 til 11-5, 11-11 og 11-20 med tilhørende forskrifter. Dette unntaket gjelder ikke ved overføring av fast eiendom fra stiftelser til kommuner.

Departementet foreslo et midlertidig fritak fra dokumentavgift ved overføring av eiendom fra boligstiftelser til oppretterkommunen. Formålet med forslaget om opphevelse av boligstiftelser er å gi norske kommuner større frihet til å velge hvordan det boligsosiale arbeidet organiseres. Økte inntekter for staten i form av dokumentavgift er ikke del av formålet med bestemmelsen. I høringsnotatet skrev departementet at det ville utrede nærmere hvordan fritak kan gis i samsvar med reglene om statsstøtte i EØS-avtalen.

### 7.2 Høringsinstansenes syn

*KS-Kommunesektorens organisasjon, Norsk Kommunerevisorforbund, Alta kommune, Bamble kommune, Drangedal kommune, Indre Østfold kommune, Kragerø kommune, Kristiansand kommune, Kvam herad, Lunner kommune, Midt-Telemark kommune, Sandefjord kommune, Trondheim kommune og Vennesla kommune* skriver at det bør gis fritak fra dokumentavgift ved overføring av fast eiendom fra en boligstiftelse til oppretterkommunen.

*KS-Kommunesektorens organisasjon* støtter ikke forslaget om at fritaket skal være midlertidig, og mener fritaket bør gjelde uavhengig av på hvilket tidspunkt vedtak om opphevelse treffes, og av når eiendomsoverføringen finner sted. *Advokatfirmaet Schjødt AS* peker på at spørsmål knyttet til om fritak fra dokumentavgift kan utgjøre statsstøtte, må utredes nærmere.

I etterkant av høringen har departementet gjennomført møter med EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om hvorvidt fritak fra dokumentavgift vil kunne utgjøre statsstøtte.

### 7.3 Departementets vurdering

Departementet har vurdert om EØS-avtalens regler om statsstøtte er til hinder for å gi norske kommuner fritak fra dokumentavgift i forbindelse med opphevelse av boligstiftelser. EØS-avtalen artikkel 61 inneholder et generelt forbud mot å gi statsstøtte, men oppstiller samtidig en rekke unntak. Støttebegrepet tolkes vidt og omfatter ikke bare direkte økonomiske tilskudd, men også andre former for direkte eller indirekte subsidier, slik som avgiftsfritak.

Tildeling av offentlige midler utgjør bare statsstøtte dersom mottaker er et foretak. Foretaksbegrepet er knyttet til støttemottakers virksomhet. For at foretaksvilkåret skal være oppfylt, må støttemottaker drive økonomisk aktivitet. Som økonomisk aktivitet regnes tilbud av varer eller tjenester i et marked. Myndighetsutøvelse eller annen virksomhet som ikke utgjør økonomisk aktivitet, faller utenfor foretaksbegrepet, og dermed også regelverket om statsstøtte. Spørsmålet blir om fritaket for dokumentavgift tilfaller en virksomhet som utgjør økonomisk aktivitet i støtterettslig forstand. Det at fritaket tilfaller kommuner, er ikke i seg selv avgjørende. Også en kommune kan drive økonomisk aktivitet i støtterettslig forstand.

ESAs retningslinjer om støttebegrepet inneholder ikke noen uttrykkelig regulering av boliger til vanskeligstilte. Retningslinjene fastslår imidlertid at helsetjenester som er basert på solidarisk finansiering, som tilbyr gratis tjenester og som er allment tilgjengelige, ikke drives i et marked. Retningslinjene legger tilsvarende prinsipper til grunn for liknende tjenester, slik som utdanning.

Det er flere forhold som taler for at kommuners utleie av boliger til vanskeligstilte, ikke er å anse som økonomisk aktivitet i støtterettslig for-

stand. Kommunenes ansvar for det boligsosiale arbeidet er lovfestet. Kommunalt disponerte utleieboliger er et tilbud til de som ikke kan dekke boligbehovene sine på egen hånd i det ordinære boligmarkedet, og er en behovsprøvd tjeneste. Mange vanskeligstilte har problemer med å få innpass i det ordinære leiemarkedet. Tilgangen på egnede utleieboliger er begrenset i mange distriktskommuner, med lite variasjon i størrelse, tilpasninger og beliggenhet.

Noen kommuner velger å subsidiere beboerne gjennom lavere husleie, mens andre kommuner velger å kreve tilnærmet markedsleie (gjengs leie). Det er flere grunner til at kommuner velger å kreve gjengs leie fremfor å gi økonomisk støtte i form av lavere husleie. Gjengs leie skal dekke faktiske utgifter til drift og vedlikehold av boligene. Dersom vanskeligstilte betaler lavere husleie enn markedsleie, får de et økonomisk insentiv til å bli boende i slike boliger fremfor å leie bolig i det private markedet.

Vanskeligstilte kan velge om de vil leie en bolig i det private leiemarkedet, eller søke om å få leie en bolig som kommunen disponerer. Når kommunen tilbyr en tjeneste som borgerne også kan velge å kjøpe fra private, fører ikke det nødvendigvis til at foretaksvilkåret er oppfylt. EFTA-domstolen fastslo i sak E-5/07 om støtte til kommunale barnehager, at det må foretas en konkret vurdering av om kommunens tjenester er økonomisk aktivitet eller utøvelse av offentlig myndighet (premiss 80). Domstolen la vekt på at betaling fra foreldre ikke har sammenheng med, eller står i forhold til, kostnadene med å tilby barnehageplasser, og dermed ikke kunne regnes som økonomisk aktivitet.

Når kommunen krever markedspris for utleieboliger den disponerer, og leieprisen ikke fastsettes basert på de vanskeligstiltes inntektsnivå mv., kan dette tale for at utleievirksomheten er økonomisk aktivitet, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-5/07 og EU-domstolens dom i forente saker C-262/18 og C-271/18 (Døvera) (premiss 35). Dette gjelder selv om det er innført andre statlige og kommunale støtteordninger som skal sette vanskeligstilte i stand til å skaffe og beholde en bolig.

Departementet legger til grunn at det uansett ikke er avgjørende om vilkåret om økonomisk aktivitet er oppfylt. Departementet viser til at det også er et vilkår for at et tiltak skal regnes som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61, at tiltaket vil vri eller true med å vri konkurransen.

Dokumentavgift er en kostnad som påløper i forbindelse med investering i fast eiendom. For at

avgiftsfritaket skal kunne anses for å medføre konkurransevridning, må kommunens stilling i konkurransemarkedet faktisk eller potensielt styrkes sammenliknet med de øvrige aktørene som opptrer i dette markedet.

Opphevelse av boligstiftelser har karakter av en omorganisering av det boligsosiale arbeidet, og vil ikke påvirke tilbudet av boliger i det ordinære utleiemarkedet. Departementet legger til grunn at boligene som overføres fra boligstiftelsene til kommunen, i all hovedsak vil benyttes til det samme formålet som i dag: Boliger til personer som ikke kan skaffe bolig på egen hånd. Kommunal bolig er en sterkt behovsprøvd tjeneste. Tall fra KOSTRA (nasjonalt informasjonssystem for styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet) viser at i 2020 var totalt 99 045 av boligene som kommunene disponerer, utleid. Av disse var bare 1 203 boliger tildelt uten behovsprøving.

Dette taler for at tiltaket ikke vil vri eller true med å vri konkurransen. Vilkåret for å anse fritaket fra dokumentavgift som statsstøtte, vil da ikke være oppfylt. Statsstøttereglene er da ikke til hinder for å gi fritak fra dokumentavgift ved overføring av fast eiendom fra boligstiftelser til opprettkommuner.

Departementet legger til grunn at dersom fast eiendom overføres fra en boligstiftelse til opprettkommunen på den måten som er beskrevet ovenfor og i lovforslaget, vil fritaket fra dokumentavgift ikke være i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte. Det vil ikke være nødvendig å notisere eller sende melding til ESA i forbindelse med at kommunen treffer vedtak om opphevelse av en boligstiftelse med hjemmel i § 55 b i lovforslaget.

Departementet opprettholder forslaget om fritak fra dokumentavgift ved overføring av fast eiendom fra boligstiftelse til kommunen som opprettet stiftelsen. Departementet foreslår at adgangen til opphevelse av boligstiftelser skal gjelde i en periode på seks år. Begrunnelsen for at hjemmel til opphevelse skal være midlertidig, er beskrevet nærmere i punkt 5.3. Fritaket vil gjelde til og med 31. desember 2028. For å omfattes av fritaket må dokument om overføring av hjemmel som eier til fast eiendom, være tinglyst før denne datoen.

Fritaket fra dokumentavgift vil gis i forbindelse med at Stortinget årlig vedtar skatter, avgifter og toll. Etter utløpet av seksårsperioden, vil det ikke lenger være aktuelt å gi fritak fra dokumentavgift. Dersom kommunen selger eiendommen, vil overføringen til ny hjemmelshaver utløse dokumentavgift for kjøper.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 8.1 Økonomiske konsekvenser

Etter departementets vurdering vil opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner, ha flere fordeler. Det er viktig at samfunnets ressurser brukes på en mest mulig effektiv måte. Det gjelder også kommunens medvirkningsansvar til å skaffe boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Etter departementets vurdering vil forslaget medvirke til at kommunene kan skaffe og forvalte boligene på en mer effektiv og økonomisk måte, og samtidig frigjøre ressurser som kan realisere andre formål.

Som beskrevet i punkt 2.3 ovenfor, er det flere årsaker til at organisering av det boligsosiale arbeidet gjennom stiftelser, skaper utfordringer. Etter departementets vurdering vil disse kunne avhjelpest dersom kommunene står friere til å velge en måte å organisere sitt boligsosiale arbeid på. Dette vil ha positive effekter for kommunenes og samfunnets ressursbruk.

Departementet foreslår at det skal være frivillig for kommunene å oppheve boligstiftelsen, og kommunen kan derfor selv velge å fortsette sin organisering av det boligsosiale arbeidet gjennom boligstiftelsen. Kommunen må ta stilling til om potensielle utfordringer ved organiseringen kan stå i veien for å realisere gode og effektive løsninger. Alternativet som blir foreslått i denne proposisjonen, gjør det mulig å avhjelpest utfordringer og få på plass tilpassede, gode og effektive måter å organisere det boligsosiale arbeidet på.

Etter departementets vurdering må hensynet til lokaldemokrati og effektiv organisering av offentlige tjenester veie tyngre enn hensynet til å opprettholde en særskilt organisasjonsform som ble valgt av historiske grunner, som følge av de rettslige og økonomiske rammene som da gjaldt. Selv om stiftelser kan gi forutsigbarhet og langsiktighet, reduserer organisering gjennom stiftelse kommunens mulighet til å tilpasse budsjettet og bruke ressursene der de skaper størst verdi. Etter departementets vurdering bør den som har ansvar for en tjeneste, også bestemme hvordan den skal ytes.

Departementet vurderer at forslaget kan åpne for å realisere effektive løsninger der dagens

organisering skaper utfordringer. For å øke mulighetene for å realisere gevinster, unngå unødige kostnader og unngå uønsket risiko, foreslår departementet at kommunen skal utarbeide en rapport for overtakelsen.

Forslaget vil ha økonomiske konsekvenser for de stiftelsene som blir opphevet, og de kommunene som overtar eiendeler, rettigheter og forpliktelser.

Formålet med lovforslaget er å legge til rette for gode og effektive løsninger og god ressursbruk. Når eiendeler, rettigheter og forpliktelser samtidig overføres til kommunen, vil kommunen selv kunne avgjøre hvordan den skal oppfylle sitt lovbestemte medvirkningsansvar, til å skaffe bolig til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Oppheves en boligstiftelse som er opprettet av en kommune, vil det bety at verdier overføres til kommunen som i sin tid opprettet stiftelsen. De eiendeler, rettigheter og forpliktelser som ligger i stiftelsen, vil da inngå i kommunens økonomi.

I Stiftelsesregisteret er det registrert 112 boligstiftelser som er opprettet av kommuner med et formål som svarer til sosialtjenesteloven § 15. Siden forslaget legger opp til at det er frivillig for kommunen om den ønsker å overta boligene som stiftelser i dag eier, vil ikke de faktiske økonomiske konsekvensene kunne tallfestes før det er klart hvor mange og hvilke stiftelser som blir opphevet, og dermed hvilke eiendeler og forpliktelser som blir overført.

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 GKRS Foreningen for God Kommunal Regnskapsskikk. Kommunen vil også overta stiftelsens gjeldsforpliktelser.

Som det fremgår i kapittel 7, vil overføring av eiendom til kommunen være fritatt fra dokumentavgift. Dokumentavgift utgjør for tiden 2,5 prosent

av eiendommens salgsverdi på tidspunktet for tinglysning. Provenytapet for staten som følge av forslaget vil avhenge av hvor mange boligstiftelser som oppheves, og salgsverdi for eiendommene. Det er vanskelig å anslå hvor mange boligstiftelser som vil oppheves. I mangel av hjemmel for opphevelse, vil fast eiendom trolig ikke overdras fra boligstiftelsene til kommunene. Da vil det heller ikke oppstå plikt til å betale dokumentavgift. Hvis kommunen ønsker å selge eiendommen videre, vil et videresalg utløse dokumentavgift uavhengig av når slikt videresalg skjer.

I forbindelse med registrering og lovlighetskontroll av de ønskede opphevelsene, vil Stiftelsestilsynet i en overgangsperiode få flere saker til behandling. Det samme gjelder klager til Stiftelsesklagenemnda. Dette vil eventuelt gå over ordinært budsjett.

## 8.2 Administrative konsekvenser

Forslaget vil ha administrative konsekvenser for de kommunene som overtar eiendeler, rettigheter og forpliktelser, og for Stiftelsestilsynet.

En opphevelse av boligstiftelsen og overføring til kommunen, vil medføre at kommunen må etablere eller utvide egnede forvaltningsstrukturer for å plassere driften av virksomhet som tidligere lå i boligstiftelsen, inn i egen driftsorganisasjon, eventuelt gjennom et interkommunalt samarbeid. Enkelte kommuner har allerede strukturer for forvaltning av boliger som ligger i kommunen, og kan eventuelt utvide disse til å overta forvaltningen av overførte eiendommer. En rekommunalisering vil også gjøre at det blir mulig å styre driften av eiendomsforvaltningen på en måte som er tilpasset den enkelte kommunes behov. Dette vil medføre at kommunen kan innrette et botilbud på den best mulige måten for å møte innbyggernes behov for helse- og omsorgstjenester.

For de stiftelsene som blir opphevet, vil virkningen være at de opphører å eksistere. Å skaffe boliger til vanskeligstilte videreføres gjennom kommunens medvirkningsansvar.

## 8.3 Konsekvenser for ansatte og leietakere

De ansatte utfører hovedsakelig oppgaver knyttet til ledelse av stiftelsen, drift og vedlikeholds- og vaktmestertjenester. Departementet har ikke oversikt over hvor mange som er ansatt i slike boligstiftelser. Departementet viste i hørings-

notatet til at ansettelsesavtalen vil overføres fra boligstiftelsen til kommunen, med mindre noe annet avtales med den ansatte. Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) inneholder regler om arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter. Reglene om virksomhetsoverdragelse får anvendelse på overføring som skjer ved lov eller forvaltningsvedtak, jf. *Arbeidsrett* (Borgerud, Næss, 2. utg., 2019) punkt 2.3.3.3. Departementet legger til grunn at det vil kunne foreligge en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1. De ansattes rett til å få sine lønns- og arbeidsvilkår med seg over til kommunen vil i så fall reguleres av reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16. Enkelte stiftelser forvaltes i hovedsak av private leverandører. For disse vil ordinære kontraktsrettslige rammer gjelde.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en bestemt gruppe i samfunnet, men et begrep som brukes om personer som ikke klarer å skaffe og beholde en egnet bolig på egen hånd. Antall vanskeligstilte har økt de senere årene, men veksten har avtatt. I 2020 ble det anslått at det var om lag 175 000 vanskeligstilte på boligmarkedet, noe som utgjorde 3,4 prosent av befolkningen. Av disse var ca. 75 000 barn og unge fra 0 til 19 år.

Det hører til det offentlige, lovbestemte forsyningsansvaret at alle innbyggere skal ha rett til tjenester hvis og når bestemte hjelpebehov oppstår. De personene som er vanskeligstilte i boligmarkedet, og som er omfattet av kommunens medvirkningsansvar, vil være omfattet av kommunens forsyningsansvar uavhengig av hvordan kommunen organiserer det boligsosiale arbeidet. Kommunen kan selv velge hvordan den produserer dette velferdsgodet, altså om den skal bruke de boligene den får overført fra stiftelsen til å oppfylle plikten til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte, eller om den skal bruke andre boliger. Kommunen vil fortsatt ha plikt til å sørge for at alle med et definert behov blir «forsynt» med en adekvat tjeneste eller et tilbud. Denne forpliktelsen svarer til de rettigheter som den enkelte borger har direkte overfor kommunen.

Dette innebærer imidlertid ikke at kommunen må produsere alle tjenestene selv. Forslaget innebærer at kommunene kan velge om de skal overta stiftelsen, eller om forsyningsansvaret blir løst best gjennom stiftelsen. Det er i utgangspunktet opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan den skal innrette sitt botilbud ut fra lokale forhold og behov. Begrunnelsen for kommunens selvstyre er både å sikre en mer hensiktsmessig bruk av tilgjengelige ressurser, og å kunne inn-

rette et tjenestetilbud som på best måte møter innbyggernes behov for helse- og omsorgstjenester.

Departementet har ikke grunnlag for å fastslå at kommunen vil oppfylle medvirkningsansvaret for vanskeligstilte på boligmarkedet på en mindre

god måte hvis den selv overtar boligene, enn hvis medvirkningsansvaret oppfylles gjennom boligstiftelsen. Målet med forslaget er å legge til rette for forbedringer der det er potensiale for det.

## 9 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

### Til § 55 a

Paragrafen definerer virkeområdet for kapittel 6 A, og angir to kumulative vilkår som begge må være oppfylt for at reglene i kapittel 6 A, skal gjelde. Ifølge *første ledd* gjelder bestemmelsene i dette kapitlet for stiftelser som har til formål å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig (bokstav a), og er opprettet av én eller flere kommuner (bokstav b).

Kommunen må selv vurdere om den aktuelle boligstiftelsen har et formål som omfattes av *bokstav a*. Formuleringen i bokstav a bygger på sosialtjenesteloven § 15 hvor det fremgår at «[k]ommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». I rundskrivet til sosialtjenesteloven (R35-00) er det presisert at «[k]ommunen har et ansvar for å sikre en forsvarlig bolig for personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». At kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke «selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet» fremgår også i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Bestemmelsen tolkes i overensstemmelse med dette.

*Bokstav b* forutsetter at boligstiftelsen er opprettet av én eller flere kommuner. Bokstaven sier ikke noe om tilførsel av egenkapital, og må forstås slik at det ikke hindrer opphevelse hvis en annen enn oppretterkommunen har tilført egenkapital ved opprettelsen. Dette anses ikke å bli en aktuell problemstilling i mer enn et fåtall tilfeller, og kommunen må i så fall selv vurdere om kapital fra private innskytere har et særskilt vern etter Grunnloven.

At stiftelsen også har ervervet enkelte eiendommer som benyttes av personer som ikke faller inn under denne definisjonen, er ikke til hinder for opphevelse etter de foreslåtte reglene.

*Andre ledd* presiserer at de alminnelige regler om omdanning i kapittel 6 ikke gjelder for bolig-

stiftelser som oppheves etter bestemmelsene i kapittel 6 A. Bestemmelsene om andre former for omdanning vil komme til anvendelse, men hvis det er snakk om opphevelse vil kapittel 6 A og de særskilte saksbehandlingsreglene gjelde alene.

### Til § 55 b

Paragrafen regulerer både formelle krav knyttet til vedtaket om opphevelse og meldingen til Stiftelsesregisteret.

*Første ledd første punktum* fastsetter at en kommune som ønsker å benytte seg av adgangen til å oppheve boligstiftelsen, må treffe slikt vedtak innen 31. desember 2028. Sluttdato for vurdering om opphevelse er satt til utgangen av 2028 for at også påfølgende kommunestyre får mulighet til å vurdere opphevelse. Det nye kommunestyret etter kommune- og fylkestingsvalgene i henholdsvis 2023 og 2027, vil dermed ikke bli låst av de vurderingene det sittende kommunestyret gjør omkring boligstiftelsen. Samtidig vil en sluttdato bety at boligstiftelsen ikke vil måtte leve i uvisshet utover sluttdatoen.

Myndigheten til å treffe vedtak om opphevelse av boligstiftelser er lagt til «kommunen». Det er dermed ikke et delegeringsforbud etter lovbestemmelsen.

*Andre punktum* i første ledd fastslår at dersom flere enn én kommune har vært oppretter, må vedtak om opphevelse treffes av samtlige kommuner. Bestemmelsen forutsetter dermed at alle oppretterkommuner er enige om å oppheve boligstiftelsen.

*Tredje punktum* i første ledd dekker de tilfeller der oppretterkommunen har opphørt å eksistere. Dette kan være som følge av kommunesammenslåing, kommunedeling eller andre årsaker. I så fall er det kommunen eller kommunene hvis areal dekker oppretterkommunen, som kan treffe vedtak om opphevelse.

*Andre ledd første punktum* presiserer kommunens plikt til å melde vedtak om opphevelse av stiftelsen til Stiftelsesregisteret, slik at stiftelsen slettes i registeret. Melding skal gis uten ugrunnet opphold etter at vedtaket er fattet. Dette tilsva-

rer fristen i gjeldende § 8 for melding om opphør til Stiftelsesregisteret. *Andre punktum* viser til § 55 c, og lister opp de dokumenter som skal følge med meldingen med vedtak om opphevelse. Både rapporten, vedlegg til denne, uttalelser fra styret og de ansatte skal følge med meldingen til Stiftelsesregisteret. Oppstillingen av nødvendige vedlegg henger sammen med formalkontrollen som er lovfestet i § 55 d.

Etter *tredje punktum* skal kommunen sørge for at alle kreditorer med kjent adresse så vidt mulig skal varsles om opphevelsen. Notifikasjon til hver enkelt kreditor er i samsvar med gjeldende prinsipper for debitorskifte.

#### Til § 55 c

Paragrafen pålegger kommunen å utarbeide en skriftlig rapport om opphevelsen, og inneholder krav til innholdet i rapporten.

*Første ledd* pålegger kommunen plikt til å utarbeide en rapport før den treffer vedtak om opphevelse etter § 55 b. Rapporten skal minst angi; hvordan kommunen planlegger å bruke eiendelene i stiftelsen (*bokstav a*), konsekvenser for stiftelsens kreditorer (*bokstav b*) og for ansatte i stiftelsen (*bokstav c*), hvordan stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser skal overføres til kommunen (*bokstav d*), og plan for gjennomføring av opphevelsen (*bokstav e*). Dersom det er to eller flere kommuner som har opprettet stiftelsen, eller dersom oppretterkommunen har opphørt å eksistere, skal det etter *bokstav f* fremgå av rapporten hvordan stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser skal fordeles.

*Andre ledd* fastsetter at stiftelsens vedtekter, siste årsregnskap og eventuell årsberetning og revisjonsberetning for stiftelsen, skal følge som vedlegg til rapporten. Det samme gjelder mellombalanse for stiftelsen, dersom rapporten utarbeides mer enn seks måneder etter balansedagen for det senest fastsatte årsregnskapet.

Etter *tredje ledd første punktum* skal kommunen forelegge rapporten med vedlegg for styret og eventuelle ansatte i stiftelsen for uttalelse. Kommunen skal etter *andre punktum* sette fristen for å avgi uttalelse til minst fire uker. Kommunen kan dermed også velge å sette en lengre frist enn fire uker.

Etter *fjerde ledd* skal uttalelse fra styret og de ansatte, eller representanter for de ansatte i stiftel-

sen, inngå i saksdokumentene ved den videre behandlingen av saken i kommunen.

#### Til § 55 d

Når Stiftelsestilsynet har mottatt melding om vedtak om opphevelse, skal tilsynet etter *første punktum* prøve om vedtaket er i samsvar med §§ 55 a til 55 c før vedtaket registreres i Stiftelsesregisteret, og stiftelsen slettes.

Stiftelsestilsynet skal kun gjennomføre en formalkontroll, og ikke behovsprøve vedtaket om opphevelse. Prøving av vedtaket vil bestå i å kontrollere følgende formelle forhold: at oppretterkommunen(e) har truffet vedtak om opphevelse, at det er tale om en boligstiftelse opprettet av én eller flere kommuner, at vedtaket er truffet innen 31. desember 2028, at det er utarbeidet en rapport i tråd med kravene i § 55 c, at styret og ansatte i stiftelsen har blitt forelagt rapporten og har fått anledning til å uttale seg innen en frist på minst fire uker, at uttalelsene inngikk i saksdokumentene ved behandlingen av vedtak om opphevelse i kommunen og at alle kreditorer er varslet om opphevelsen.

Dersom Stiftelsestilsynet finner at vedtaket ikke er i samsvar med §§ 55 a til 55 c, skal vedtaket nektes registrert, jf. *siste punktum*.

#### Til § 55 e

Paragrafen regulerer det nærmere tidspunktet for ikrafttredelse av opphevelsen og virkningene av ikrafttredelsen.

Når vedtak om opphevelse er registrert i Stiftelsesregisteret, er stiftelsen ifølge *bokstav a* opphevet. Samtidig er virkningen ifølge *bokstav b* at stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser anses som overført til kommunen. 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.

Etter *bokstav c* vil også eventuelle andre virkninger som kommunen har bestemt i rapporten etter § 55 c, inntre fra samme tid.

Endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

# til lov om endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)

### I

I lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel 6 A skal lyde:

#### **Kapittel 6 A. Opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner**

##### *§ 55 a Virkeområde*

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for stiftelser som

- a. har til formål å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig, og
- b. er opprettet av én eller flere kommuner.

Ved opphevelse av boligstiftelser etter reglene i dette kapitlet gjelder ikke kapittel 6.

##### *§ 55 b Vedtak om opphevelse. Melding til Stiftelsesregisteret*

En kommune som har opprettet en stiftelse som nevnt i § 55 a, kan innen 31. desember 2028 treffe vedtak om at stiftelsen skal oppheves med de virkninger som følger av § 55 e. Dersom stiftelsen er opprettet av flere kommuner, må vedtaket treffes av samtlige av disse kommunene. Hvis oppretterkommunen har opphørt å eksistere, er det kommunen eller kommunene hvis areal dekker oppretterkommunen, som kan treffe vedtak om opphevelse.

Vedtaket om opphevelse skal meldes til Stiftelsesregisteret uten ugrunnet opphold. Vedlagt meldingen skal følge rapport, vedlegg til rapporten og uttalelser fra styret og ansatte i stiftelsen, jf. § 55 c. Kommunen skal sørge for at alle stiftelsens kreditorer med kjent adresse så vidt mulig varsles om opphevelsen.

##### *§ 55 c Rapport om opphevelsen*

Før kommunen treffer vedtak etter § 55 b, skal kommunen utarbeide en rapport om opphevelsen. Rapporten skal minst angi

- a. hvordan kommunen planlegger å bruke eiendelene i stiftelsen
- b. konsekvenser for stiftelsens kreditorer
- c. konsekvenser for ansatte i stiftelsen
- d. hvordan stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser skal overføres til kommunen
- e. plan for gjennomføring av opphevelsen
- f. fordeling av stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser dersom stiftelsen er opprettet av to eller flere kommuner, eller dersom oppretterkommunen har opphørt å eksistere.

Som vedlegg til rapporten skal følge stiftelsens vedtekter, siste årsregnskap og eventuell årsberetning og revisjonsberetning for stiftelsen. Det samme gjelder mellombalanse for stiftelsen, dersom rapporten utarbeides mer enn seks måneder etter balansedagen for det senest fastsatte årsregnskapet.

Kommunen skal forelegge rapporten med vedlegg for styret og eventuelle ansatte i stiftelsen for uttalelse. Fristen for uttalelse etter første punktum skal være minst fire uker.

En uttalelse fra styret i stiftelsen skal inngå i saksdokumentene ved den videre behandlingen i kommunen. Det samme gjelder uttalelser fra de ansatte eller representanter for de ansatte.

##### *§ 55 d Stiftelsestilsynets kontroll av melding om opphevelse*

Når Stiftelsestilsynet har fått melding om vedtak om opphevelse etter § 55 b annet ledd første punktum, skal det prøve om vedtaket er i samsvar med §§ 55 a til 55 c før vedtaket registreres i Stiftelsesregisteret. Dersom Stiftelsestilsynet finner at vedtaket ikke er i samsvar med de nevnte bestemmelsene, skal vedtaket nektes registrert.

##### *§ 55 e Ikrafttredelse av opphevelsen*

Når vedtaket om opphevelse er registrert i Stiftelsesregisteret, inntreer følgende virkninger:

- a. stiftelsen er opphevet
- b. stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser er overført til kommunen
- c. andre virkninger som er bestemt i rapporten etter § 55 c.

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

---

---



