

Stiftelsen Utleieboliger i Bærum
v/Asker og Bærum Boligbyggelag
Postboks 385
1301 Sandvika

19. oktober 2020

Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 DEP
0032 Oslo

Høringssvar vedrørende lovforslag om rett til å oppløse boligstiftelser

Vi viser til høring sendt fra Nærings- og fiskeridepartementet 2. juli 2020, med høringsfrist 2. oktober 2020, vedrørende nytt forslag til lovhjemmel som åpner for å oppheve kommunale boligstiftelser. Stiftelsen Utleieboliger i Bærum - heretter kalt UBB - vil påpeke at høringen ikke ble oversendt fra Bærum kommune til UBB, som anmodet av departementet. Høringen kom til behandling i Eierutvalget i Bærum kommune onsdag 7. oktober, hvor saken ble utsatt til ekstraordinært møte 13. oktober for at UBB skulle få mulighet til å uttale seg.

Vi viser til telefonsamtale med Cecilie Dueled i Næringsdepartementet 9. oktober, hvor UBB fikk mulighet til å sende inn sitt høringssvar så fort som mulig etter 15. oktober.

UBB er en velfungerende stiftelse som oppfyller sitt formål i tråd med oppretters intensjon om å leie ut rimelige boliger til unge under 35 år, og som ønsker å bosette og etablere seg i Bærum kommune. En forutsetning er å ha fast arbeid og inntekt. UBB har en grunnkapital stor 200.000, hvorav Bærum kommune har bidratt med 50.000 i 1989 ved opprettelsen av stiftelsen. Stiftelsen har selv opparbeidet bokførte verdier i størrelsesorden 138 MNOK og med antatt markedsverdi 350-400 MNOK uten overføringer fra Bærum kommune.

Lovforslaget som er sendt på høring er kontroversielt. UBB mener forslaget berører mange forhold, og det er ikke mulig for UBB å gi et fullstendig tilsvare på kort tid. UBB sin uttalelse peker likefullt på flere kritiske forhold ved lovforslaget.

UBB oppfatter, i tråd med mange høringssvar fra tunge juridiske miljøer, at lovforslaget de facto er i strid med en rekke prinsipper på flere rettsområder. Formuleringen i lovforslaget åpner for stor usikkerhet for hvilke stiftelser som omfattes av lovhjemmelen. I tillegg er begrunnelsen for lovforslaget uklar og til tider misvisende. Etter vår mening åpner lovforslaget for konfiskering av stiftelsers verdier, tilsidesettelse av stiftelsers selvstendighet og rettssikkerhet, lovforslaget har en misvisende begrepsbruk, kreditorenes rettigheter er ikke tilstrekkelig ivare tatt og lovforslaget fremstår etter vår oppfatning som grunnlovsstridig.

UBB er av den oppfatning at vi ikke er ment å komme inn under lovforslaget, men at det synes å være stor usikkerhet om dette vil være tilfelle eller ikke. Dette er en vesentlig svakhet ved lovforslaget. Høringsnotatet tar ikke tilstrekkelig høyde for den store variasjon i stiftelser opprettet av kommuner. Det har aldri vært et formål for UBB å skaffe boliger for vanskeligstilte, og formålet har aldri kommet inn under det som er lovpålagte tjenester for kommuner.

Om begrepsbruk

1) Boligstiftelser og kommunale boligstiftelser

I lovforslaget brukes uttrykket «boligstiftelser», og som viser til stiftelser som eier og forvalter en boligportefølje til person som oppfyller gitte vilkår. «Boligstiftelser» er ikke en egen gruppe definert i Stiftelsesloven. I likhet med andre stiftelser blir boligstiftelser opprettet som en selvstendig juridisk enhet med et bestemt og varig formål, jf. Stiftelsesloven § 2.

For oppretter av en boligstiftelse er konsekvensen av opprettelsen den samme som for opprettere av andre stiftelser. Når stiftelsen er opprettet, har ikke oppretter lenger råderett over verdier som overføres til stiftelsen, jf. Stiftelseslovens §3. Oppretter har heller ikke råderett til verdier opparbeidet gjennom stiftelsens drift.

Uttrykket «kommunal boligstiftelse» er misvisende ettersom det kan oppfattes som om stiftelsen er eid av kommunen eller på annen måte er en del av kommunens organisasjon. De «kommunale boligstiftelsene» er på samme måte som andre stiftelser selveide og selvstendige juridiske personer.

UBB bemerker at Bærum kommune bidro med 50.000 (25 prosent av grunnkapitalen pt.) til grunnkapitalen ved opprettelse av stiftelsen i 1989, og kommunen var innforstått med at kommunens rett og eierskap til beløpet opphørte ved overførsel til stiftelsen og i henhold til Stiftelsesloven. Driften av UBB foregår uavhengig av Bærum kommune.

2) Tilbakeføring

I høringsnotatet benyttes uttrykket «tilbakeføring» gjentatte ganger om overføringen av verdier som skal skje fra stiftelsen til kommunen etter at stiftelsen er oppløst. Uttrykket «tilbakeføring» etterlater et inntrykk av at kommunen skal få tilbake midler denne tidligere har eid.

Uttrykket «tilbakeføring» gir en misvisende beskrivelse av realiteten i forholdet mellom Bærum kommune og UBB. Faktum er at verdien av UBB sin tilførte grunnkapital har økt fra kommunens bidrag stort 50.000 i 1989 til 200.000 gjennom andre bidrag enn fra Bærum kommune. Videre har UBB selv opparbeidet markedsverdier i størrelsesorden 350 – 400 MNOK uten bidrag fra kommunen. Denne verdiakkumuleringen har vært for UBB sin egen regning og risiko.

Det synes å være en mangel ved lovforslaget at det ikke fremgår tydelig av høringsnotatet om og hvordan stiftelser med ulike grunnkapitalopphav og ulike kilder for verdiakkumuleringer faller innenfor eller utenfor lovforslaget. Ettersom Bærum kommune kun har bidratt med 25 prosent av grunnkapitalen, oppfatter vi ikke begrunnelsen for lovforslaget å være ment å omfatte forholdet mellom Bærum kommune og UBB. Slik vi leser lovforslaget, synes dette likevel uavklart.

Om strid med gjeldende rettsprinsipper

1) Stiftelsesretten og rettssikkerhetsprinsipper

Lovforslaget åpner for at en kommune kan fatte vedtak om oppheving av boligstiftelsen og overføre stiftelsens verdier til seg selv uten videre øremerking av verdiene til formål i tråd med stiftelsens formål. Dette er i strid med grunnleggende prinsipper i Stiftelsesretten.

Generelt er lovforslaget om at en kommune, som oppretter, kan vedta å oppheve en boligstiftelse og overta verdiene til stiftelsen et vesentlig avvik fra grunnleggende stiftelsesrettslige prinsipper. Forslaget medfører unntak fra blant annet Stiftelseslovens §§ 2, 3, 7, 19, 46, 47, 48 og 50.

Lovforslaget strider med stiftelsesrettens krav til at en stiftelse er selvstendig, jf. Stiftelseslovens §§ 2 og 3. Når stiftelsen er opprettet, mister oppretteren råderetten over verdiene som er gitt til stiftelsen, jf. Stiftelseslovens § 3. En hjemmel som i realiteten gir en spesifikk gruppe opprettere anledning til å avvikle stiftelsen for så selv å overta stiftelsens verdier, forstår vi at er i direkte strid med det grunnleggende prinsippet i stiftelsesretten.

Dersom lovforslaget også skal medføre at oppretter får overført midler som oppretter aldri har overført til stiftelsen, blir avstanden til gjeldende rett svært stor.

Vi bemerker at lovforslaget gir kommunen rett til å avvikle boligstiftelsen som er et selvstendig rettssubjekt, og hvor kommunen overfører alle verdier fra stiftelsen til seg selv. Dette uten at kommunen eier stiftelsen. Lovforslaget innebærer at avvikling skal gjennomføres uten at stiftelsen gis mulighet til å påvirke vedtaket om avvikling. Dette forstår vi at er i strid med alminnelige rettssikkerhetsprinsipper.

Det er et grunnleggende problem ved lovforslaget at Bærum kommune kan vedta å oppheve stiftelsen og selv overta stiftelsens midler uten at saksgrunnlaget drøfter stiftelsens rettsevne i og med at kommunen ikke har noen form for eierskap til hverken stiftelsen eller stiftelsens verdier.

Saksgrunnlaget tar ikke hensyn til at «kommunale boligstiftelser» ikke har en annen rettsstilling enn andre stiftelser som privat rettssubjekt. Høringsnotatet framstiller dette som om kommunene har en form for eierskap til stiftelsen. En slik oppfatning er i strid med stiftelsesformen ved å underslå at stiftelsen er et selvstendig rettssubjekt.

Lovforslaget er også i strid med prinsippet om at en stiftelse ikke kan dele ut verdier til oppretter, jf. Stiftelseslovens § 19.

2) Grunnlovsstridig

Private rettssubjekter, som for eksempel stiftelsen, er gitt vern gjennom Grunnlovens § 105. Om hensyn til samfunnet innebærer at noen må gi fra seg eiendeler til offentlig bruk, skal denne motta full kompensasjon.

Vi forstår det slik at lovforslaget strider med vernet i Grunnlovens § 105 ved at lovforslaget ikke omfatter krav for å bruk av hjemmelen at «hensyn til samfunnet» som begrunnelse for at UBB skal måtte avstå sine verdier til Bærum kommune. Videre legger lovforslaget til grunn at det ikke skal gis noen kompensasjon. Lovforslaget er derved et forslag om å gi Bærum kommune rett til tvangsavvikling og påfølgende konfiskering av stiftelsens verdier, og det er UBB sin oppfatning at lovforslaget derved er i strid med Grunnloven.

3) Manglende klagerett/klageinstans

Høringsnotatet legger ikke til grunn at stiftelsen selv skal ha noen påvirkning på vedtak om at stiftelsen skal oppløses. Å frata stiftelsen rett til å uttale seg er i strid med en part sine rettigheter etter Forvaltningsloven og med stiftelsens rettigheter etter Stiftelseslovens § 49. Manglende uttalerett er også i strid med Forvaltningslovens § 17 om forvaltningsorganets plikt til å opplyse en sak tilstrekkelig.

I henhold til høringsnotatet er det ingen klagerett på kommunens vedtak, verken fra parter eller andre med rettslig klageinteresse. Dette mener vi at er i strid med gjeldende Forvaltningslov. UBB kan ikke se noe argument som taler for å frata stiftelsen denne grunnleggende retten til å bli hørt i en sak om mulig oppløsning og avvikling av UBB.

Lovforslaget åpner ikke for at et vedtak om avvikling skal kunne prøves for noen rettslig instans. Dette er et avvik med et vanlig rettsprinsipp om mulighet for overprøving. Lovforslaget inneholder en rekke vilkår som må være oppfylt for at UBB skal være omfattet av hjemmelen, og flere av disse kan bli gjenstand både for diskusjon og tvist.

Et vedtak om oppløsning vil omfattes av Forvaltningsloven. UBB vil være part i saken, og skal i henhold til Forvaltningsloven – i likhet med andre med rettslig klageinteresse – ha klagerett på et avviklingsvedtak. Å frata UBB sine prosessuelle rettigheter fordi UBB muligens vil være uenig i et eventuelt vedtak om oppheving, er ikke akseptabelt. Lovforslaget er mangelfullt med hensyn til hvem som skal være klageinstans for en mulig klage.

4) Endring av norsk rettshistorie

Lovforslaget vil kunne gi en kommune rett til å oppheve en stiftelse den har opprettet uten noen form for eierskap til stiftelsen eller stiftelsens kapital. Kommunen er i lovforslaget eneste rettssubjekt, og som i tillegg har en fremtredende særinteresse av å avvikle stiftelsen gjennom at kommunen konfiskerer samtlige av stiftelsen sine verdier. Lovforslaget representerer derved noe nytt og unikt i norsk rett, og som UBB ikke kan se at har forankring i norsk rettshistorie eller kan slutte seg til.

5) Brudd på prinsipp om kreditors rettigheter

Lovforslaget legger til grunn at stiftelsen sine kreditorer skal forholde seg til Bærum kommune etter at kommunen har overtatt UBB sine verdier. Forslaget presiserer at kreditorene ikke skal ha rett til å bestride at skiftet fra en stiftelse til en kommune som skyldner. Dette oppfatter vi at er et brudd på et grunnleggende prinsipp om at en kreditor alltid selv skal kunne fastholde sine krav overfor den opprinnelige skyldneren.

Av foregående bemerkninger til høringsnotatet, er det UBB sin konklusjon å ikke støtte forslaget til lovhjemmel som åpner for å oppheve kommunale boligstiftelser.

Med vennlig hilsen,

Gisle Bjugn
Mari Hjemdal
Jon-Roar Selenius
Anne Elisabeth Braathen
Daniel Walter

Styret i Stiftelsen Utleieboliger i Bærum