

Nærings- og fiskeridepartementet

v. avdelingsdirektør Marit Elisabeth Bolstad

Juridiske grenser for lovhjemmel til å oppheve boligstiftelser opprettet av kommuner og boligbyggelag i fellesskap?

Gjennom bistandsavtale av 29. september 2023 med Nærings- og fiskeridepartementet har jeg påtatt meg å foreta en juridisk utredning med følgende mandat:

«Prop. 135 L (2021–2022) Endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner) ble behandlet i Stortinget 29. november 2022. Stortinget traff følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om hvordan hjemmel for oppløsning av stiftelser som er etablert av kommune eller fylkeskommune sammen med boligbyggelag, kan utformes.»

I forbindelse med regjeringens oppfølging av anmodningsvedtaket innhenter Kunden en juridisk vurdering av om det kan innføres hjemmel til å oppheve boligstiftelser opprettet av kommuner og boligbyggelag i fellesskap, og om hvordan slik hjemmel kan utformes. Følgende spørsmål bør vurderes:

- Er Grunnloven § 97, § 105 eller § 116 eller den europeiske menneskerettskonvensjonen TP 1 artikkel 1 til hinder for innføring av lovhjemmel om opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner og boligbyggelag i fellesskap?
- Hvilken betydning har det at et boligbyggelag har skutt inn grunnkapital i en boligstiftelse?
- Vil boligbyggelaget ha krav på erstatning dersom boligstiftelsens eiendeler og forpliktelser skal overføres til kommunen?
- Hvilken betydning har det at boligstiftelsens vedtekter inneholder en bestemmelse om at stiftelsens eiendeler skal tilfalle kommunen dersom stiftelsen oppheves?
- Hvilken betydning har det at boligbyggelaget samtykker til opphevelse av boligstiftelsen?

Vurderingen skal også belyse andre spørsmål som er relevante for oppfølging av anmodningsvedtaket. Dersom konklusjonen er at det kan innføres en lovhjemmel om opphevelse, skal det utformes et forslag til hjemmel.»

Oppdraget springer ut av den foregående prosessen med sikte på boligstiftelser opprettet av kommuner. Den førte til endringslov 16. desember 2022 nr. 93, som innførte et nytt kapittel 6 A i stiftelsesloven 15. juni 2001 nr. 59 (heretter omtalt som «stiftelsesloven»). Ifølge de nye bestemmelsene kan en kommune treffe vedtak om å oppheve stiftelser som

kommunen selv har opprettet for å «skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig» (§ 55 a). Når vedtaket er registrert i Stiftelsesregisteret, blir stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser overført til kommunen (§ 55 e).

Avsnitt 1 nedenfor gir en kort oversikt over lovendringsprosessen frem til desember 2022. Derneft følger et avsnitt om stiftelser av den typen som anmodningsvedtaket tar sikte på, hvordan stiftelser etablert av en kommune sammen med et boligbyggelag skiller seg fra stiftelser opprettet av en kommune alene, og hvilke supplerende juridiske spørsmål lovbestemmelser om oppløsning av slike stiftelser kan reise (avsnitt 2).

Den juridiske avklaringen må ta utgangspunkt i stiftelsesloven og dens plass i et hierarkisk ordnet rettssystem som det norske (avsnitt 3). Men den kompetansen til å vedta eller endre lover som følger av grunnloven, må utøves innenfor de grensene den stiller opp. Spørsmålet blir altså om grunnloven står i veien for slik «hjemmel for oppløsning av stiftelser» som Stortingets anmodningsvedtak av 29. november 2022 ønsker (avsnitt 4). Forholdet til eiendomsvernet etter art. 1 i protokoll til Den europeiske menneskerettskonvensjon reiser tilsvarende spørsmål (avsnitt 5).

Fremstillingen munner ut i en oppsummering av diskusjonen (avsnitt 6) og i forslag til slike lovendringer som Stortinget ønsker (avsnitt 7).

1) Kort om lovendringen om kompetanse til å oppheve kommunale boligstiftelser

Med virkning fra 1. januar 2023 inneholder stiftelsesloven kap.6 A regler om opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner. En rekke kommuner har opprettet og brukt stiftelser som virkemiddel i arbeidet med «å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig» (stiftelsesloven § 55 a; senere referer jeg ofte til formålsangivelsen ved hjelp av adjektivet «boligsosial»). Valget om å legge slik virksomhet til egne rettssubjekter (stiftelser) utenfor kommunens egen administrasjon var til dels fremskyndet av staten.

Ønsket om ikke (lenger) å rokke ved stiftelsens egenart som organisasjonsform gjennom særregler for stiftelser opprettet av det offentlige, førte til at slike regler ble tatt ut av stiftelsesloven. Prop. 135 L (2021-2022) fremhever at den «uavhengiggjøringen» for blant annet kommunale boligstiftelser som fulgte av dette, medførte administrative og andre ulemper for bruken av slike stiftelser som instrument i den samlede boligpolitikken:

«Forvaltning og drift av boligstiftelsene er oftest vevd tett sammen med den kommunale boligforvaltningen, og forholdet mellom kommunen og boligstiftelsen kan være preget av kompliserte og uklare ansvarsspørsmål» (s. 9).

Nærmere om de problemene som stiftelsesformen kan skape for kommunene, heter det blant annet:

«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 for kommunene» (Prop. 135 L s. 8).

Proposisjonen legger også vekt på at de kommunale boligstiftelsenes formål i stor grad faller innenfor kommunenes eget ansvar for å ivareta boligsosiale formål (Prop. 135 L kap. 3.4). Lovverket stiller riktignok kommunene ganske fritt til å organisere arbeidet ut fra lokale behov. Siden boligsosiale tiltak inngår blant mange og sammensatte kommunale oppgaver, vil de dessuten måtte bli gjenstand for prioritering. Likevel disponerer de fleste kommuner – selv eller gjennom boligstiftelser – utleieboliger mv. for å kunne oppfylle sitt ansvar for å medvirke til å «skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig».

Flertallet i Stortingets næringskomité hadde ingen merknader til problembeskrivelsen i proposisjonen. Det ga tvert imot uttrykk for at

«det er på tide med endringer i stiftelsesloven for å få på plass et system og lovverk som tillater opphevelser av boligstiftelser slik at kommunene får større frihet til å organisere det boligsosiale arbeidet på en effektiv og helhetlig måte. *Flertallet* viser til at det er en rekke kommuner som har erfart at å levere visse kommunale oppgaver gjennom boligstiftelser har medført uheldige konsekvenser. Å bruke boligstiftelser, har enkelte ganger virket mot sin hensikt ved at det har vanskeliggjort kommunenes boligsosiale politikk» (Innst. 73 L (2022-2023) s. 2).

Drøftelsen av det juridiske grunnlaget for lovendringen i Prop. 135 L kap. 4 konkluderer med at «regler for omdanning av disse stiftelsene, ikke [vil] være i strid med Grunnloven» eller andre overordnede normer (s. 23). Konklusjonen ble godtatt av Stortinget uten vesentlige forbehold, og jeg er ikke kjent med at etterfølgende vedtak om opphevelse av kommunale boligstiftelser har blitt angrepet for domstolene.

Komitéflertallet påpeker imidlertid at opphevelse av stiftelser etablert av en kommune eller en fylkeskommune sammen med et boligbyggelag reiser «særskilte spørsmål om bl.a. privates stifters vern for innskutt kapital etter § 105, som ikke er utredet i lovforslaget» (Innst. 73 L s. 2). Vi kan sikkert legge til grunn at påpekningen (implisitt) viser videre til følgende uttalelser i proposisjonens omtale av forholdet til grunnloven § 105:

«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 [kommunale] 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» (Prop. 135 L (2021-2022) s. 20).

Anmodningsvedtaket av 29. november 2022 tar ikke tilsvarende forbehold, men må forstås i lys av komitéuttalelsen om at «særskilte spørsmål om bl.a. privates stifters vern for innskutt kapital etter § 105 [...] ikke er utredet i lovforslaget».

2) Særlig om stiftelser etablert av en kommune sammen med et boligbyggelag

Næringskomitéens flertall tar utgangspunkt i tilslutning til forslaget om lovendring for å la kommunene selv avvike boligstiftelser opprettet av kommunen, og «mener at noen av de samme hensynene også gjør seg gjeldende for stiftelser som er etablert av kommune eller fylkeskommune sammen med boligbyggelag» (Innst. 73 L (2022-2023) s. 2).

I det materialet jeg er gjort kjent med, er ikke antagelsen om til dels sammenfallende hensyn utredet nærmere. Selve anmodningsvedtaket etterspør strengt tatt bare forslag til utforming av en supplerende lovhjemmel. Ut over å presisere at den begrunnelsen som lovendringen i desember 2022 hviler på, virker rimelig og fikk bred støtte i Stortinget, er jeg derfor henvist til å legge komitéflertallets antagelse til grunn.

En skjematisk oversikt over boligstiftelser opprettet av kommuner og boligbyggelag i fellesskap som departementet har innhentet fra Stiftelsestilsynet, gir en viss kunnskap om praksis. Oversikten inneholder basisopplysninger om 23 stiftelser som er opprettet av en kommune og et boligbyggelag. Noen karakteristiske trekk kan sammenfattes slik:

A – Stiftere

Oversikten gir ikke eksempler på at en fylkeskommune har opptrådt som medstifter og heller ikke på at mer enn én kommune har deltatt i opprettelse.

B – Grunn- og egenkapital, formue

- Egenkapitalen varierer mellom 48,7 mill. (Kongsvinger boligstiftelse) og 10,5 mill. (Fet utleiestiftelse). Beløpene kan avvike fra opprinnelige innskutt kapital.
- Det er ikke opplyst hvordan grunnkapitalen fordeler seg mellom kommunen og boligbyggelaget.
- Det er ikke opplyst om det foreligger vedtektsbestemmelser om at gjenværende formue skal tilfalle kommunen dersom stiftelsen blir opphevet.

C – Formål

- For 10 av kommunene angis det særskilt at boligene skal tildeles etter sosiale indikasjoner, til spesielt boligtrengende, til vanskeligstilte hussøkere el.
- For omtrent like mange er målgruppen unge, unge i etableringsfasen mv.
- Et par stiftelser skal ifølge formålet særlig tilby utleieboliger, omsorgsboliger eller sykehjemsplasser for eldre eller andre med omsorgsbehov.

- For én stiftelse nevnes flyktninger og asylsøkere sammen med andre målgrupper (eldre, funksjonshemmede, studenter, vanskeligstilt ungdom i etableringsfasen).
- For sju av stiftelsene er det særskilt angitt at utleie skal skje «uten eget økonomisk formål» el. (noe som vel helst må forstås som understrekning av formålets sosiale karakter).
- For fem av stiftelsene opplyses det at boligene disponeres av eller tildeles etter innstilling fra kommunen, etter særlig vedtak av kommunen eller til leietakere som kommunen «anser å ha et særskilt behov».

Stiftelsestilsynets oversikt gir ikke opplysninger om styresammensetningen, om hvorvidt kommunen eller boligbyggelaget ivaretar administrasjonen eller om den administreres separat. I den grad en stiftelse kan ses som funksjonelt ledd i kommunens samlede virksomhet for å «skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig», kan vi imidlertid legge til grunn at både administrasjon og samordning byr på omtrent samme problemer som for rent kommunale stiftelser (se nærmere i Prop. L. (2021-2022) kap. 2.3).

Opplysninger om at stiftelsens boliger skal disponeres av kommunen eller tildeles etter innstilling eller vedtak av den, bidrar til å tydeliggjøre den koblingen mellom stiftelsens og kommunens egen boligsosiale virksomhet som ligger allerede i kommunens rolle som medstifter. Det samme gjelder formålet for disse stiftelsene, som unntaksfritt synes å gjelde vanskeligstilte, unge i etableringsfasen eller andre med særlige behov for hjelp til å skaffe seg passende bolig.

På tvers av ulike formuleringer kan antagelig alle angitt formål henføres under den etablerte oppgaveporteføljen for 2020-tallets norske kommuner. At boligsosial virksomhet for å ivareta slike formål som angis i stiftelsesloven § 55 a bokstav a står sentralt, følger ikke minst av og lov 20. desember 2022 nr. 121 om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, hvis formål er å «forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig» (§ 1, jf. også sosialtjenesteloven 18. desember 2009 nr. 131 § 15). Særlige regler gjelder for oppgaven med å bosette flyktninger og asylsøkere og for startlån som administreres av kommunene med finansiering gjennom Husbanken (jf. forskrift av 18. november 2019 nr. 1546).

Stiftelsestilsynets oversikt gir ikke grunnlag for å ta definitivt standpunkt til om alle formål som de aktuelle stiftelsene ifølge vedtektene skal ivareta, inngår blant de kommunale oppgavene. Men dette er heller ikke nødvendig for å vurdere supplerende hjemmelsbestemmelser for opphevelse. Som vi skal se, gir lovgivningen fullt ut betryggende midler for avklaring i tilfelle tvil eller uenighet om hvor grensen skal trekkes.

3) Kort om stiftelsesloven og dens plass i rettssystemet

Stiftelsesloven definerer en stiftelse som en «formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art» (§ 2). En formuesmasse uten eiere omtales ofte som *selveiende*.

Status som stiftelse innebærer blant annet at «opprekkeren ikke lenger [har] rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen» (§ 3) og at det ikke kan foretas utdelinger til oppretteren (§ 19). Midlene skal utelukkende benyttes i samsvar med stiftelsens formål.

Endringer i stiftelsens formål mv. må som regel skje etter reglene i stiftelsesloven kap. 6 om «omdanning», forstått som «endring eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, eller av stiftelsens vedtekter» (§ 45). Begrepet omdanning omfatter også vedtak om at stiftelsen oppheves og avvikles (§ 45 andre ledd bokstav a). Omdanning vedtas eller godkjennes av Stiftelsestilsynet (§ 48), men bare dersom de snevre kriteriene i § 46 er tilfredsstillt.

Dersom en stiftelse blir opphevet, «skal kapitalen som er igjen etter at kreditorenes krav er dekket [...], brukes på en måte som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål» (§ 47 andre ledd). Dette kunne tilsynelatende åpne for omdanning med sikte på (fortsatt) bruk av tilgjengelig kapital til boligsosiale formål i kommunal regi. De generelle kriterier i stiftelsesloven § 46 er imidlertid så snevre at det i praksis er vanskelig å legge til grunn at søknader om opphevelse med sikte på bedre samordning med andre kommunale tiltak av boligsosial mv. karakter i praksis vil føre frem (etter opphevelse etter reglene i kap. 6 A skal dessuten kreditor krav ikke dekkes, men videreføres med kommunen som debitor).

Også bestemmelsene i stiftelsesloven kap. 6 A bygger på en slik forståelse. En pålitelig vei til opphevelse også av stiftelser som et boligbyggelag har deltatt i opprettelsen av, bør altså etableres gjennom lovendringer av samme type som for rent kommunale boligstiftelser.

At kompetanse for en kommune til selv å oppheve en stiftelse krever hjemmel i lov, følger i første rekke av at det i så fall vil være tale om å fravike stiftelseslovens generelle bestemmelser. Men siden det både vil være tale om å oppheve et «selveiende» rettssubjekt som har mer enn én stifter, følger det samme uansett av det såkalte legalitetsprinsippet (grunnloven § 113).

I et konstitusjonelt demokrati som vårt er det klare utgangspunktet at den demokratisk forankrede lovgivningsmakten kan endre, fravike eller oppheve gjeldende lovgivning med virkning for fremtiden. At dette også gjelder for stiftelsesloven, er ikke tvilsomt. I denne relasjon kan det dessuten være grunn til grunn til å minne om at den juridiske fiksjonen om at en formuesmasse «eier seg selv» (med rettsvirkninger som ligner på dagens), bare kan eksistere fordi loven åpner for det. Dette gjelder selv om sammenlignbare fenomener kan påvises fra før 1814 (slik som slike «milde stiftelser» som grunnloven § 116 opprinnelig tok sikte på). Grunnleggende forholder det seg for øvrig på samme måte for andre typer av

«juridiske personer»; at eierne av «aksjeselskaper» kun har begrenset ansvar, følger f.eks. av lovgivningen.

Dette utgangspunktet innebærer ikke at lovgivningsmakten står fritt til å «inndra» en stiftelses verdier uten hensyn til det formålet de skal ivareta eller hvor kapitalen opprinnelig kom fra. Men både organisasjonsformens eksistens og videreføringen av visse typer av stiftelser avhenger i siste instans av lovgivningen slik den lyder til enhver tid.

4) Grunnlovfestede grenser for lovhjemmel om oppløsning av «blandete» boligstiftelser?

4.1 – Innledning

Ettersom stiftelsesloven er vedtatt etter reglene i grunnloven § 75 a og §§ 76 f. og dermed kan endres, fravikes eller oppheves på samme måte, vil lovhjemmel som utgangspunkt være *tilstrekkelig* til å gi grunnlag for å oppheve stiftelser etablert av en kommune sammen med et boligbyggelag. Men lovgivningsmakten er undergitt de grenser som følger av grunnloven selv.

De nye reglene i stiftelsesloven kap. 6 A bygger på at grunnloven §§ 97, 105 og 116 ikke sto i veien for forslaget. Mange av de juridiske spørsmålene som reiser seg nå, faller sammen med de som ble avklart da. I stedet for å gjennomgå hele argumentasjonen her, kan vi derfor konsentrere oss om særlige spørsmål som kan oppstå som følge av at den reformen som nå er aktuell, tar sikte på stiftelser opprettet av en kommune og et boligbyggelag i fellesskap, ikke på stiftelser opprettet av en eller flere kommuner alene.

Spørsmålet blir altså om grunnloven setter snevrere grenser for lovgivning om hjemmel for å oppheve boligstiftelser etablert av kommuner og boligbyggelag i fellesskap enn for å oppheve rent kommunale boligstiftelser.

Den videre drøftelsen bygger på en *forutsetning* om at opphevelse av stiftelser etablert av kommuner og boligbyggelag i fellesskap, vil være underkastet (tilnærmet) samme krav som etter de bestemmelsene i stiftelsesloven kap. 6 A som nå gjelder for opphevelse av rent kommunale stiftelser. Dette omfatter også reglene om Stiftelsestilsynets kontroll med at formålsbegrensningen i § 55 a bokstav a er oppfylt.

Spørsmålet om ivaretagelse av boligbyggelagets særstilling som medstifter blir nærmere berørt i avsnitt 6.

4.2 – Grunnloven § 97

4.2.1 Generelt om bestemmelsen

Grunnloven § 97 fastslår at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Bestemmelsen har vært med oss siden 1814, og har alltid blitt tolket i samsvar med formålet om vern mot

lovgivning som stiller de berørte dårligere enn de ellers ville ha gjort, typisk ved å pålegge dem nye plikter. Bestemmelsen forbyr altså tilbakevirkning *til skade*, ikke tilbakevirkning som gir fordeler som man ikke tidligere hadde krav på (f.eks. fritak fra straff).

Paragrafens enkle og konsise språk har ikke hindret at argumentasjon om påstått «tilbakevirkning» gjennom årene har gitt grunnlag for mange rettsaker. Dette henger nok sammen med at bestemmelsens generelle utforming har gjort det mulig å hevde at den forbyr både lover som knytter negative følger til *tidligere* handlinger eller begivenheter og lover som regulerer *pågående* virksomhet med virkning for fremtiden. Det første er lovgivning som trer i kraft *etter* at de aktuelle fakta var etablert (*ex post facto*); vi snakker ofte om *egentlig* tilbakevirkning. Motsetningsvis blir «tilbakevirkning» som griper inn i etablerte posisjoner med virkning for fremtiden, omtalt som *uegentlig*. – At grensen mellom disse to kategoriene noen ganger kan bli uklar, er det ikke grunn til å gå inn på her.

Et viktig eksempel på «egentlig» tilbakevirkning er lovgivning som knytter straff til handlinger som var lovlige da de ble begått, eller øker straffen ut over de maksimalrammer som da gjaldt. Men bestemmelsen står også i veien for lovgivning som knytter *andre* slags negative rettsvirkninger til handlinger eller begivenheter som allerede har funnet sted. En økonomisk transaksjon blir f.eks. avgiftsbelagt lenge etter at den har funnet sted, eller kravene til antall testamentvitner blir økt med den virkning at eldre testamenter som ikke oppfyller de nye kravene, blir ugyldige.

Ordlyden trekker i retning av at forbudet mot *ex post facto*-lovgivning gjelder generelt. Her er det egentlig tale om et sammenfall mellom spesialbestemmelsen mot tilbakevirkning og det mer generelle kravet om hjemmel i lov for «inngrep» som følger av lovgivningens særstilling innenfor systemet for maktfordelingen mellom lovgivende og utøvende makt (se nå også grunnloven § 113): Kravet om lovhjemmel vil jo ikke være tilfredsstillt dersom den loven det er aktuelt å anvende, først blir vedtatt eller trer i kraft etter at de faktiske forhold den tar sikte på, har inntrådt. Uønskede *konsekvenser* av fortidens beslutninger og valg må bekjempes på andre måter enn ved å «korrigere» fortiden selv.

Det klare utgangspunktet er selvsagt at lovgivningen regulerer sin egen nåtid og fremtiden. Hvis § 97 måtte forstås slik at den også rammer regulering av *pågående* virksomhet, ville den stå i veien for poenget med å ha en lovgivende makt for å regulere samfunnsutviklingen i samsvar med skiftende politiske vurderinger og behov.

Grunnloven § 97 har ofte blitt forstått som en «rettslig standard» som bare rammer lovgivning som er «svært urimelig», «urettferdig» el. Da en slik lære ble introdusert før andre verdenskrig (av professor Ragnar Knoph og andre), skjedde det som reaksjon mot eldre rettspraksis som til dels hadde anvendt forbudet også på «uegentlig» tilbakevirkning. Formålet var (sterkt forenklet) å få frem at politisk ansvarlige organer, ikke domstolene, bør vurdere om en lov er rimelig eller rettferdig. Poenget er fortsatt relevant: Hovedregelen er at § 97 *ikke* står i veien for offentlig regulering med sikte på fremtiden.

4.2.2 Hvem er vernet?

At en stiftelse er «selveiende» innebærer at det er stiftelsen selv som har krav på vern etter grunnloven § 97. *Stifternes* interesser må vurderes i lys av at innskutt kapital er overført til stiftelsen med varig virkning, også i den forstand at stifteren ikke har rett til å kreve midlene tilbake. Dette gjelder uten hensyn til om det er tale om «grunnkapital» eller annen kapital (men selvsagt ikke dersom det er tale om f.eks. forretningsmessige lån).

I relasjon til § 97 vil stifteren ikke lide noe økonomisk tap hvis stiftelsen blir opphevet og avviklet etter de generelle reglene i stiftelsesloven § 45 f. eller særreglene i kap. 6 A om kommunale boligstiftelser. Det samme vil gjelde hvis tilsvarende regler om opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av en kommune og et boligbyggelag blir vedtatt.

Interessene til stiftelsens *kreditorer* vil være ivaretatt ved at de etter opphevelsen får et tilsvarende krav mot kommunen. Siden kommunen ikke kan gå konkurs, kan overføringen endog føre til at deres rettsvern blir forsterket.

På samme måte vil stiftelsens *ansatte* være beskyttet av arbeidsrettens vanlige regler, mens *leietakere* vil være beskyttet ved at eksisterende leiekontrakter fortsetter å løpe og må bringes til opphør etter samme regler som for stiftelsen selv.

Ettersom det er tale om eiendommer som ligger i en stiftelse, ikke i et borettslag, oppstår det heller ikke spørsmål om vern for «borettslag» etter lovgivningen om borettslag. Rettigheter som medlem av boligbyggelaget blir ikke berørt.

4.2.3 Nærmere om adgangen til å oppheve boligstiftelser

I plenumsdommen fra 2010 om rederiskatt formulerer Høyesterett utgangspunktene for henholdsvis «egentlig» (*ex post facto*) og «uegentlig» tilbakevirkning:

«Dersom lova direkte knyter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette» (Rt. 2010 s. 143 avsn. 153).

Dette utgangspunktet har i all hovedsak vært lagt til grunn i senere rettspraksis, f.eks. Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvoter) og HR-2016-389-A (stortingspensjon). Dermed gir det også et egnet grunnlag for å vurdere om det vil komme i strid med grunnloven § 97 å bruke¹ en lovbestemt kompetanse til å vedta at en stiftelse som er opprettet i fellesskap av en kommune og et boligbyggelag, skal oppheves.

¹ Jf. grunnloven § 89 om kontroll med lovanvendelsen i den enkelte sak (*konkret kontroll*), ikke med lovbestemmelsen selv.

Det er uten videre klart at hjemmel til å oppheve eksisterende stiftelser med virkning for fremtiden, ikke kan betraktes som korrigerende av en rettslig feil med virkninger *ex post*. Men Høyesteretts ord: En slik adgang knytter *ikke* «tyngjande rettsverknader til eldre hendingar». I stedet handler det utelukkende om hjemmel til å bringe igangværende virksomhet av en viss type, nærmere bestemt visse boligstiftelser, til opphør.

Nye bestemmelser i samsvar med anmodningsvedtaket vil altså bare regulere *eksisterende* rettsforhold med rettsvirkning i tiden etter at loven blir vedtatt og de konkrete vedtakene om opphevelse er truffet. Om adgangen til slik «uegentlig» tilbakevirkning heter det i en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling som ofte har blitt sitert (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. 464 og Lovavdelingens uttalelse 30. november 2005 (jnr. 2005/ 8471).»

De tiltak uttalelsen direkte tar sikte på, treffer ikke helt den situasjonen vi her tar sikte på. Den gir likevel en indikasjon om dagens rettsstilstand. I dag er det neppe noen som mener at staten ikke skulle ha rettslig adgang til f.eks. å *forby* privat (f.eks. røyking i fellesarealer) eller kommersiell virksomhet (f.eks. utslipp i vann eller vassdrag), eller *regulere* en virksomhet selv om den ikke i seg selv er skadelig (f.eks. krav om byggetillatelse).

For å kunne regulere dagens samfunn har en lovgivende makt med velgerforankring som stadig blir fornyet, «et betydelig spillerom» (se f.eks. HR-2016-389-A avsn. 76). Jeg finner det klart at grunnloven § 97 ikke står i veien for den lovendringen Stortinget nå ønsker seg.

4.2.4 Grunnlovsstrid på grunn av «urimelighet» eller lignende?

Som vist avhenger ikke svaret på om lovforslaget går klar av tilbakevirkningsforbudet, primært av en helhetsvurdering, slik f.eks. deler av argumentasjonen i proposisjonen om 2022-reformen kunne tyde på. Svaret må i stedet finnes med utgangspunkt i hovedregelen om at slik «uegentlig» tilbakevirkning som loven vil åpne for, går klar av grunnloven § 97. Bare rent unntaksvis kan inngrepet tenkes å fremtre som «særlig urimelig eller urettferdig» (jf. Rt. 1996 s. 1415 s. 1426) i en slik grad at det er behov for å vurdere om den *rettslige* vurderingen likevel bør falle ut annerledes enn hovedregelen tilsier.

Om man likevel finner grunn til å foreta en mer skjønnsmessig vurdering av den aktuelle tilleggsreformen holdt opp mot en juridisk standard om «rimelighet» eller «rettferdighet», kan man ta utgangspunkt i de viktigste hensyn som taler for og imot endringen (se ovenfor om bakgrunnen for forslaget). Men avveiningen må alltid skje i lys av at den i det vesentlige vil være av politisk karakter.

Det eneste momentet av betydning som avviker fra den typesituasjonen som stiftelsesloven kap. 6 A tar sikte på, er boligbyggelagets rolle som medstifter.

Stiftelsestilsynets oversikt (se avsnitt 2) gir ingen eksempler på at vedtektene bestemmer at stiftelsens eiendeler skal tilfalle kommunen om stiftelsen blir opphevet. Om slike klausuler likevel finnes, kan det bidra til å klargjøre at boligbyggelagets deltagelse ikke står i veien for opphevelse og overføring av formuen til kommunen. Men det avgjørende vil uansett være at stiftelsens formål skal videreføres etter reglene i stiftelsesloven kap. 6 A.

Virkemidlene for å realisere boligsosiale formål (økonomisk støtte, kommunal boligmasse, innleie fra private ...) i kommunens egen regi, og prioriteringen av dem, ligger i adskillig grad innenfor rommet for kommunens skjønn. Men uansett hvilke valg kommunen foretar, vil opphevelse av en stiftelse boligbyggelaget har medvirket til å etablere, frita det fra de rettslige eller sosiale plikter på dette området som måtte følge av dets engasjement i eller for stiftelsen. Eventuell tvil om hvorvidt stiftelsens formål ligger innenfor kommunens ansvarsområde, må på vanlig måte avklares under saksforberedelsen. Om formålet skulle ligge utenfor dette området, må opphevelse og avvikling eventuelt vedtas etter de alminnelige reglene i stiftelsesloven kap. 6.

Om hvordan boligbyggelagets rolle som medstifter kan ivaretas ved å gi det en særskilt plass under forberedelsen av vedtak om opphevelse, viser jeg til avsnitt 6.

4.3 – Grunnloven § 105

4.3.1 Ulikheten mellom 2022-reformen og den som nå er aktuell

Næringskomitéen fremhever (som nevnt) at lovhjemmel for en kommune til å oppheve en stiftelse som den har etablert sammen med et boligbyggelag, og til å overta stiftelsens formue, reiser «særskilte spørsmål om bl.a. privates stifteres vern for innskutt kapital etter § 105» (Innst. 73 L (2022-2023) s. 2).

Uttalelsen reflekterer at forslaget til nye bestemmelser i stiftelsesloven kap. 6 A bygde på en forutsetning om at kommunale «boligstiftelser ikke mottok økonomiske tilskudd fra private ved opprettelsen»; proposisjonen nevner også 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» (Prop. 135 L (2021-2022) s. 20).

Uttalelsene må forstås i lys av at de supplerende spørsmål som klart nok kunne oppstå når et privat rettssubjekt er medstifter, ikke var utredet i en proposisjon som bare gjaldt rent kommunale boligstiftelser. Det er ikke grunn til å lese dem som uttrykk for noe standpunkt om at opphevelse av stiftelser med en privat stifter ville være i strid med grunnloven eller annen overordnet rett.

4.3.2 «Ekspropriasjon»: Er stiftelsen vernet?

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.»

Paragrafens hovedinnhold er at tvangsmessig avståelse gir rett til «full erstatning». Kravet om «full erstatning» er det ikke grunn til å gå nærmere inn på her.

Tvang til å «avgi» eiendom tilsvarer det vi gjerne kaller ekspropriasjon. Tvangsmessig opphevelse av en stiftelse med den virkning at stiftelsens eiendeler og forpliktelser blir overført til en kommune, må som utgangspunkt regnes som ekspropriasjon. Dermed må utgangspunktet også bli at kommunen må erstatte formuens verdi.

Men dette er bare starten på det juridiske resonnementet. En «stiftelse» er en «formuesverdi som [...] er stilt til rådighet for et bestemt formål» (stiftelsesloven § 2). Stiftelsens formue har ikke andre (private eller offentlige) eiere enn stiftelsen selv. Dermed blir det meningsløst å utbetale erstatning til en juridisk person som ikke lenger finnes. Dette gjelder også ved «omdanning» etter de generelle reglene i stiftelsesloven § 45 andre ledd bokstav a jf. § 52.

Forutsetningen er imidlertid at kapital som er igjen etter at kreditorenes krav er dekket, skal «brukes på en måte som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål», subsidiært til et annet «allmenntilrettelagt formål» (stiftelsesloven § 47 andre ledd). For boligstiftelser skal formuen gå til «å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig» (§ 55 a første ledd bokstav a). Dette stemmer med den overordnede føringen i grunnloven § 116 (se nedenfor).

Det reglene i stiftelsesloven kap. 6 A i bunn og grunn gjorde, var altså å åpne for fortsatt bruk av stiftelsens formue til å ivareta stiftelsens formål innenfor andre, forutsetningsvis mer hensiktsmessige juridiske rammer. Også regler om opphevelse av stiftelser opprettet av en kommune og et boligbyggelag skal forutsetningsvis sikre at stiftelsens formål faller innenfor det boligsosiale ansvaret som i alle tilfeller hviler på kommunene. Dermed gir grunnloven § 105 ikke noe supplerende krav på erstatning til (den tidligere) stiftelsen selv eller til de formål den skulle tilgodese.

At overtagelse heller ikke utløser erstatningsplikt overfor stiftelsens ansatte, kreditorer eller leietakere, følger av at kommunen ikke bare overtar stiftelsens rettigheter, mens også dens forpliktelser. Dette innebærer særlig at løpende avtaler bare kan bringes til opphør etter de reglene som tidligere gjaldt for stiftelsen selv.

4.3.3 «Ekspropriasjon»: Har boligbyggelaget krav på erstatning?

Stiftelsens selveiende karakter innebærer videre at heller ikke de som i sin tid har etablert stiftelsen og skutt inn kapital (penger, eiendom ...), får krav på erstatning. At kommunen ikke skal betale erstatning til seg selv, er åpenbart. Overfor boligbyggelaget er det

avgjørende at «opprekkeren ikke lenger [har] rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen» (stiftelsesloven § 3) og at det heller ikke kan «foretas utdelinger til opprekeren» (§ 19 andre ledd). Ettersom stiftelsens formue aldri har tilhørt stifterne, vil opphevelse rett og slett ikke medføre noe økonomisk tap som kan kreves erstattet.

Heller ikke de generelle reglene om omdanning i form av opphevelse og avvikling (§ 45 andre ledd), verner opprekerens økonomiske interesser som oppreker. Det er stiftelsens formål som er vernet.

Som medstifter vil boligbyggelaget altså ikke lide noe økonomisk tap og kan dermed heller ikke kreve erstatning etter grunnloven § 105. I tillegg kommer (som nevnt) at opphevelse av stiftelser med boligsosiale formål som heretter skal ivaretas i rent kommunal regi, vil frita boligbyggelaget fra slike juridiske eller moralske forpliktelser på dette området som ellers måtte ligge i dets engasjement i eller for stiftelsen. For boligbyggelaget vil det økonomiske resultatet altså bli nøytralt eller (kanskje) marginalt positivt.

4.3.4 Andre interesser for boligbyggelaget

Denne rettstilstanden står selvsagt ikke i veien for å anta at boligbyggelaget kan ha en særskilt interesse i stiftelsens videre skjebne. Men hensynet til en slik interesse kan ivaretas uten at boligbyggelaget får tilbakeført noen del av stiftelsens formue. Mer nærliggende vil det være å tenke i retning av en særlig rett til å medvirke i prosessen før det eventuelt blir truffet vedtak om opphevelse (se nærmere i avsnitt 6). Dette kan bidra til å sikre at stiftelsens formål faller innenfor stiftelsesloven § 55 a.

Skulle det vise seg at formålet ikke bare er å «skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig», men (også) å ivareta formål som boligbyggelaget (eller sivilsamfunnet) like gjerne kan ivareta, kan ikke opphevelse vedtas etter regler som tilsvarer dem vi nå finner i stiftelsesloven kap. 6 A. Om det i et slikt tilfelle likevel skulle være aktuelt å videreføre arbeidet med sikte på å realisere det potensialet for forenkling mv. som følger av en enhetlig boligsosial forvaltning i kommunal regi, kan deling av stiftelsen være en mulighet. Men dette både kan og bør eventuelt vedtas etter stiftelseslovens generelle regler om omdanning (se stiftelsesloven § 45 andre ledd bokstav c). Når delingen er gjennomført, kan særreglene eventuelt benyttes til å treffe vedtak om å oppheve «reststiftelsen» med boligsosialt formål.

Et mer vidtgående eksempel på overføring av verdier uten erstatning enn det vi her tar sikte på, kan tjene som illustrasjon: I kraft av lov 15. juni 2001 nr. 93 overtok staten «alle formuesposisjoner som er knyttet til offentlige virksomheter innen spesialisthelsetjenestene» osv. fra fylkeskommunene (§ 52 nr. 6). Verdiene ble videreført til regionale helseforetak, som overtok fylkeskommunenes rettigheter og plikter, derunder

plikten til å tilby spesialisthelsetjenester. Det var ikke aktuelt å erstatte fylkeskommunenes «tap» av eiendom, bygninger og utstyr som fulgte med overføringen.

Jord, skog, boliger mv. som ikke var «knyttet til» spesialisthelsetjenesten ble derimot holdt utenfor overføringen, slik at fylkeskommune kunne benytte dem til andre formål eller selge dem.² Dette var jo virksomhet som helseforetakene ikke skulle ha plikt til å videreføre i egen regi.

4.4 Grunnloven § 116

På samme måte som de bestemmelsene som nå er omtalt, har § 116 figurert i grunnloven helt siden 1814. I 2014-språkdrakt lyder bestemmelsen slik:

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

Vi kan umiddelbart slå fast at det er stiftelsen selv, eller snarere dens kapital, ikke den eller de rettssubjekter som har opprettet den, som er vernet av bestemmelsen. Dermed blir ikke vurderingen etter § 116 påvirket av den ulikheten i forhold til lovendringen i 2022 som anmodningsvedtaket tar sikte på, nemlig at det nå er tale om mulig lovhjemmel for å oppheve stiftelser som er opprettet av en kommune og et boligbyggelag i fellesskap.

Bestemmelsen står klart nok i veien for at oppretterne utnytter verdiene for egne formål. De må altså nøye seg med det vern de måtte ha etter grunnloven §§ 97 og 105 (se ovenfor).

På denne bakgrunn kan omtalen av § 116 gjøres kort. At ordlyden er preget av den tid bestemmelsen sprang ut av («milde stiftelser», f.eks. hospitaler og fattighus), betyr ikke at rekkevidden kan avgrenses tilsvarende. Men ordlyden er snever; den nøyer seg strengt tatt med å kreve at formue som tilhører en stiftelse, bare blir brukt til gagn for eiendommene selv og dermed til gagn for stiftelsen og dens formål.

Dette forklarer den alminnelige juridiske oppfatningen om at bestemmelsen bare «gir et generelt uttrykk for prinsippet om at midler som er stilt til selvstendig rådighet for en stiftelse, bare kan utnyttes i samsvar med stiftelsesformålet».³ Et slikt syn er lagt til grunn også for den generelle lovgivningen om stiftelser.

Det kan være grunn til å nevne at bestemmelsen ikke sier noe om adgangen til å oppheve en stiftelse, bare om bruken av stiftelsens «eiendommer». At både stiftelsesloven generelt og bestemmelsene i kap. 6 A bestemmer at formue som har ligget i en stiftelse, skal nyttes til samme eller tilsvarende formål, kan betraktes som en videreføring av samme prinsipp etter at stiftelsen selv har opphørt å eksistere.

² Avgrensningen skjedde i siste instans gjennom nemndsbehandling, se loven § 52 nr. 9.

³ Frode Innjord, «§ 116», i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020* (Universitetsforlaget 2021) s. 1307.

5) Artikkel 1 i tilleggsprotokollen til Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den norske oversettelsen av artikkel 1 i tilleggsprotokoll av 20. mars 1952 til EMK lyder 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.

Bestemmelsen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettslov 21. mai 1999 nr. 30 § 2 nr. 1. Ifølge § 3 skal slike bestemmelser «ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning». Siden senere lovgivning kan oppheve, endre eller fravike menneskerettsloven, er ikke det gjengse uttrykket «forrang» dekkende for rettstilstanden. Men dette er det ikke grunn til å gå inn på her.

Vern etter folkeretten (for eksempel EMK) tjener til å *supplere* menneskerettsvernet etter nasjonal rett. Det er staten selv som har «førstelinjeansvaret». For oss blir spørsmålet derfor bare om protokollen art. 1 gir mer *omfattende* vern mot opphevelse av boligstiftelser med sikte på å videreføre formålet i kommunal regi, enn det som følger av grunnloven §§ 97, 105 og 116. Spørsmålet ble langt på vei avklart før reformen i desember 2022, og Prop. 135 L (2021-2022) pkt. 4.34.5 gir en adekvat redegjørelse for bestemmelsens ulike elementer.

En endring i stiftelsesloven i den retning som nå er aktuell vil klart nok oppfylle kravet om lovhjemmel, og det er ikke noe som tilsier at adgang til å oppheve boligstiftelser etablert av en kommune og et boligbyggelag, vil stride mot «folkerettens alminnelige prinsipper».

Det er også klart at retten «til å få nyte sin eiendom i fred», ikke kan tolkes absolutt. Den må tvert imot forstås i lys av forbeholdet i andre ledd om statens rett til å «håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse»: I praksis har staten vid adgang til å regulere bruken av eiendomsrett.

I samme retning presiserer første ledd andre punktum at «offentlig interesse» kan gjøre det berettiget at noen blir «fratatt sin eiendom». Selv om innholdet ikke fullt ut er identisk, stemmer dette med bestemmelsen i grunnloven § 105 om at «statens tarv» må gjøre ekspropriasjon nødvendig.

Men hva «almenvellet» (Danmarks grundlov § 73) krever, er det i første rekke opp til den lovgivende makt å avgjøre: Grensdragningen må skje gjennom en avveining av offentlige og private interesser. I praksis krever EMK at inngrepet fremtrer som veloverveid, ikke er

rent vilkårlig eller preget av hevnmotiv e.a. Formålet med det forslaget vi her diskuterer, er utvilsomt legitimt og oppfyller minstekravet med god margin.

Når minstekravene er oppfylt, er utgangspunktet – som nevnt – at staten står ganske fritt («har en «vid skjønnsmargin») til selv å avgjøre hvordan formålet best skal realiseres, også sett hen til eventuelle private interesser som blir negativt berørt.⁴ At bestemmelsen likevel står i veien for inngrep som ikke oppfyller krav til proporsjonalitet (forholdsmessighet) mellom de offentlige interesser og hensyn som loven hviler på, og de private interesser som vil lide skade, er på det rene.

På dette punkt reiser den reformen som nå er aktuell, noe andre spørsmål enn opphevelse av stiftelser som er opprettet av en kommune alene. Men også i relasjon til boligbyggelaget som medstifter må vi legge til grunn at det primært er stiftelsen selv som er vernet. Som jeg tidligere har vært inne på, vil ikke opphevelse berøve stifterne noen økonomisk verdi. Det vil tvert imot være vanskelig å forsvare at opphevelse plutselig skulle gi boligbyggelaget krav på erstatning for verdier som de generelle lovbestemmelsene for stiftelser uansett står i veien for å nyttiggjøre seg.

Boligbyggelagets viktigste interesse vil ligge i at stiftelsens formål fortsatt blir ivaretatt. Også i relasjon til protokollen art. 1 får det dermed betydning at formuen vil bli overført til en kommune som selv har plikt til å ivareta tilsvarende formål. Det kan også ha betydning at saksbehandlingen er egnet til å sikre boligbyggelagets legitime interesser (se i avsnitt 6).

Stiftelsens gjeld vil bli overført til kommunen, som ikke kan gå konkurs og dermed kan gi bedre kreditorvern enn overfor private debitorer. På samme måte vil kontrakter om husleie og arbeid løpe videre etter de alminnelige reglene om dette.

Dermed vil opphevelse med sikte på å overføre stiftelsens rettigheter og plikter til kommunen, ligge fjernt fra å medføre en slik «individual and excessive burden» for boligbyggelag, kreditorer, leietakere mv. at det kan representere noe brudd på art. 1.

På denne bakgrunn finner jeg det klart at bestemmelsen i første tilleggsprotokoll til EMK ikke gir større vern enn det som følger av de grunnlovsbestemmelsene som allerede er gjennomgått.

6) Oppsummering og videreføring

Drøftelsene i avsnitt 4-5 gir grunnlag for å fastslå at verken grunnloven eller EMK står i veien for å ta Stortingets anmodningsvedtak av 29. november 2022 om å utforme en «hjemmel for oppløsning av stiftelser som er etablert av kommune eller fylkeskommune sammen med boligbyggelag» til følge.

⁴ Se f.eks. fra James-dommen fra Den europeiske menneskerettsdomstol referert i Prop. 135 L (2021-2022) på s. 22-23.

Jeg minner for ordens skyld om at konklusjonen hviler på de forutsetninger av faktisk og juridisk karakter som er nevnt i avsnitt 1 og 4.1 ovenfor. Av dette følger blant annet at

- nye bestemmelser bare gjelder 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» (§ 55 a første ledd bokstav a),
- vedkommende kommune grundig skal redegjøre for opphevelsens formål, gjennomføring og konsekvenser (§ 55 c), og
- Stiftelsestilsynet skal kontrollere at betingelsene for opphevelse er oppfylt, derunder om stiftelsens formål ligger innenfor grensene angitt i stiftelsesloven § 55 a (se stiftelsesloven § 55 d).

Kontrollen med at formålsbegrensningen er oppfylt, er særlig viktig når stiftelsen ikke er opprettet av kommunen alene. Mens forutsetningen for å oppheve en stiftelse er at dens kapital fortsatt skal brukes til å fremme stiftelsens formål (jf. også grunnloven § 116), kan den tenkes at noen stiftelser av «blandet» karakter har andre eller videre formål enn rent boligsosiale.

Juridisk vil ivaretagelse av stiftelsens formål være boligbyggelagets primære interesse. Dets særstilling som medstifter krever derfor sikkerhet for at denne interessen vil bli ivaretatt. Nye regler om opphevelse av stiftelser etablert av en kommune og et boligbyggelag krever altså at boligbyggelaget blir hørt før noe vedtak blir fattet. I samsvar med de generelle reglene om omdanning (se stiftelsesloven § 49 første pkt.) bør høringsplikten sikres ved at kommunen skal innhente boligbyggelagets *skriftlige* uttalelse.

Et krav om boligbyggelagets samtykke til å oppheve en boligstiftelse (jf. oppdragsbrevet) ville i høy grad reflektere boligbyggelagets rolle som medstifter. Men noe krav om samtykke fra stifterne følger ikke av de generelle regler om omdanning. Dertil kommer at et absolutt krav om samtykke ville være uheldig fordi det i prinsippet kunne brukes til å ivareta andre interesser enn å sikre at formålet blir videreført. Loven bør ikke i noe fall åpne for krav om erstatning som «motytelse» for et samtykke til opphevelser som forutsetningsvis hviler på viktige offentlige hensyn.

I denne relasjon er det viktig å minne om at den aktuelle kommunen ikke vil ha siste ord hvis boligbyggelaget er uenig i et vedtak om å godkjenne opphevelse. Kommunen opptrer tvert imot under Stiftelsestilsynets kontroll. I sin tur kan boligbyggelaget påklage både vedtak om registrering av opphevelse og vedtak om å nekte registrering (jf. stiftelsesloven § 55 d) til den uavhengige Stiftelsesklagenemnda (§ 7 a, jf. forvaltningslov 10. februar 1967 § 28 om klagerett). Nemndas vedtak kan igjen bringes inn for de alminnelige domstolene for kontroll med om de holder seg innenfor de lovbestemte betingelsene for å oppheve stiftelsen. Alt i alt er det altså ingen grunn til å frykte at boligbyggelagets legitime interesse i videreføring av stiftelsens formål vil lide skade.

På samme måte som etter stiftelsesloven § 55 b første ledd bør det settes en frist for en kommune som overveier å vedta opphevelse av en boligstiftelse som den har opprettet sammen med et boligbyggelag. Fristen bør settes når fremdriften i lovarbeidet er avklart. Forslaget om å sette fristen til innen 31. desember 2030 må forstås i samsvar med dette.

7) Forslag til lovendringer

På denne bakgrunn bør anmodningsvedtaket imøtekommes gjennom følgende endringer i stiftelsesloven 15. juni 2001 nr. 59 kap. 6 A:

Kapitteloverskriften skal lyde:

Kapittel 6 A. Opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner eller av en kommune og et boligbyggelag.

§ 55 a første ledd bokstav b skal lyde:

b. er opprettet av én eller flere kommuner eller av en kommune og et boligbyggelag.

§ 55 b andre ledd (nytt) – skal lyde:

Etter å ha innhentet boligbyggelagets skriftlige uttalelse kan en kommune som sammen med et boligbyggelag har opprettet en stiftelse som nevnt i § 55 a, innen 31. desember 2030 treffe vedtak som nevnt i første ledd.

§ 55 b andre ledd blir (nytt) tredje ledd.

§ 55 c fjerde ledd skal lyde:

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, og fra boligbyggelaget som eventuell medoppretter, jf. § 55 b andre ledd.

Oslo, 24. november 2023

Eivind Smith (sign.)