

Til: Næringskomiteen på Stortinget

Oslo, 25. oktober 2022

Fra: Stiftelsesforeningen, daglig leder Bjørn O. Øiulfstad



**HØRINGINNSPILL TIL NÆRINGSKOMITEEN OM PROP 135 L – LOVFORSLAG OM Å GI
KOMMUNE ADGANG TIL Å OPPHEVE KOMMUNALE BOLIGSTIFTELSE – FRA
STIFTELSESFØRENINGEN**

Frist for innsendelse av innspill 25. oktober 2022, kl. 18.00.

Stiftelsesforeningen (SF) ber Næringskomiteen om å sende Prop. 135 L tilbake til Næringsdepartementet for ytterligere utredninger.

I eget vedlegg: Juridisk betenkning fra Høyesterettsadvokat Arne Fliflet og innlegg i Dagens Næringsliv 18. oktober 2022, samt Høringsbrev fra Stiftelsestilsynet, Leieboerforeningen og Stiftelsesforeningen til Næringsdepartementets høringsnotat fra 2022.

1. Oppsummering av våre synspunkter

- Konsekvensene av forslaget for leieboerne – hva forslaget **vil** innebære for dem og deres boforhold er ikke vurdert i Prop. 135 L. **Vil det bli et bedre eller dårligere botilbud for de vanskeligstilte beboerne når kommunene overtar boligene?**
- Næringsdepartementet har ikke vurdert konsekvensene av den mulighet at kommunene kan **selge** eiendommene de eksproprierer, og benytte salgssummen til andre kommunale oppgaver og hvilke konsekvenser dette har for beboerne.
- Næringsdepartementet har ikke vurdert om vedlikeholdet av boligene vil bli påvirket når kommunen overtar eierskapet og når **vedlikeholdet** skal konkurrere med andre vedlikeholdsbehov i kommunens budsjetter. Vi ser fra media at vedlikehold av offentlig eide boliger ikke har den prioritet som fordres for å bevare bokvalitet for beboerne og verdien i eiendomsmassen.
- Næringsdepartementet har ikke utredet hva som ligger i begrepet «**Tilbakeføring av verdier**» i proposisjonen. Er det grunnkapitalen som kommunen la inn i stiftelsen ved opprettelsen, som kanskje kan være inntil kr. 200 000, eller er det verdien i dag som er skapt gjennom leieboerbetaling, lån i Husbanken og verdistigning på fast eiendom? Flere av boligstiftelsene er også et resultat av sammenslåinger gjennom årene, både med kommunalt- og privatopprettede boligstiftelser.
- Forholdet til sentrale bestemmelser i **grunnloven** som § 97 om tilbakevirkende kraft, § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon og § 116 om milde stiftelsers eiendommer - er mangelfullt behandlet.

- Lovforslaget er formulert slik at et vedtak i kommunestyret vanskelig kan bli rettslig prøvet – dette strider mot grunnlovens § 89 om retten til å reise sak for domstolene for å få prøvet om en lov strider mot grunnloven (**Domstolsprøving**).
- Næringsdepartementet har ikke kommentert i proposisjonen flere viktige problemstillinger som er tatt opp av Stiftelsestilsynet, Leieboerforeningen, Advokatforeningen og andre høringsinstanser, herunder Stiftelsesforeningen.

2. Innledning

Vi mener proposisjonen er mangelfull på flere viktige punkter, og lovforslaget vil innebære at det vedtas en lovbestemmelse med store konsekvenser for leieboerne i boligstiftelsene og stiftelsene selv som i sin tid ble opprettet av kommunene.

SF mener departementet ikke har utredet lovforslaget slik det fordres etter grunnlovens § 82 hvor: «Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendig for behandling av de saker den fremlegger».

SF har innhentet en juridisk betenkning fra tidligere Sivilombudsmann Arne Fliflet som konkluderer med at lovforslaget strider mot flere bestemmelser i **grunnloven** og EMK (**Den europeiske menneskerettskonvensjon**). Videre at lovforslaget er formulert slik at et vedtak i et kommunestyret vanskelig kan bli prøvet for **domstolene**; en sentral rettighet i vårt demokrati. Betenkningen til Fliflet er allerede sendt medlemmene av Næringskomiteen.

Lovforslaget i Prop. 135 L innebærer etter Stiftelsesforeningens vurdering ekspropriasjon av boligstiftelser uten at det ytes erstatning. Dette er i strid med grunnlovens § 105.

Vi vil også minne om hva Justisdepartementet skrev om stiftelser opprettet av offentlige myndigheter og private rettssubjekter i Ot. Prp. nr. 15 (2000 - 2001) Om lov om stiftelser. kap. 13.» Særlig om stiftelser som er opprettet av offentlige myndigheter» - hvor Justisdepartementet skriver følgende:

«Departementet mener prinsipielt at det offentlige ikke bør settes i noen annen stilling enn private. Kravet om selvstendighet i forhold til oppretter, destinatarer og andre utenforstående er et grunnleggende trekk ved stiftelsesformen sammenlignet med andre rettsdannelser. Å stille opp unntaksregler for det offentlige på dette punktet, vil i realiteten bety at man rokker ved stiftelsens egenart som organisasjonsform.

Departementet vil også bemerke at når det offentlige velger å organisere sin virksomhet som privat rettssubjekt ellers, er man henvist til å følge de alminnelige privatrettslige reglene som gjelder for vedkommende organisasjonsform.

Departementet har etter dette kommet til at det ikke bør utformes regler som setter stiftelser med tilknytning til det offentlige i en prinsipielt annen stilling enn andre stiftelser.»

Når de ordinære reglene i stiftelsesloven om omdanning av stiftelser settes til side, og styret i stiftelsen ikke skal ha noen rolle under avviklingen, det samme for Stiftelsestilsynet - må det forventes grundige vurderinger fra departementet side i proposisjonen.

Vår anførsel er at Næringsdepartementet ikke har drøfte viktige juridiske spørsmål i tilstrekkelig grad. Det gjelder særlig forholdet til grunnloven, stiftelsesloven og domstolsprøving.

Departementet har heller ikke problematisert de kommunale boligstiftelsene krav på rettslig beskyttelse som selvstendige juridiske enheter som eier seg selv.

Stiftelsesforeningen er også bekymret for hvilken presedens forslaget vil kunne skape – hvilken gruppe stiftelser er det som neste gang kan tvangsavvikles med en særlov etter et vedtak i Stortinget?

3. Kommunenes Sentralforbund

Kommunenes Sentralforbund (KS) er pådriveren for lovendringen som fremkommer i Prop. 135 L - hvor kommunalt opprettede boligstiftelser kan oppheves etter et vedtak i et kommunestyre og hvor omdanningsreglene i lov om stiftelser settes til side.

KS hevder at lovendringen innebærer en tilbakeføring av verdier (boliger) som kommunene tidligere har eiet. Det er ikke en korrekt fremstilling av den faktiske situasjonen og er etter vår vurdering en feilaktig påstand.

De kommunale boligstiftelsene ble opprettet for å **bygge boliger** til vanskeligstilte grupper i boligmarkedet. Vilkåret fra staten for at kommunen skulle få tilgang på rimelig finansiering i Husbanken var at boligene ble lagt til en stiftelse.

Kommunene bidro med grunnkapital (mellom kr. 10 000 og kr. 200 000) som var kravet for å få registrert stiftelsen hos den gang Fylkesmannen.

Etter at stiftelsen var opprettet fikk den tilgang på lån i Husbanken eller private banker som så ble benyttet til å kjøpe tomter, boliger og bygge nye boliger.

I noen tilfeller tilførte kommunen tomt og kanskje noen boliger. I andre tilfeller har boligstiftelsen kjøpt boliger av kommunen til markedspris.

Det er således ikke korrekt som KS hevder at kommunene overførte sine utleieboliger til boligstiftelsene da boligstiftelsene ble opprettet. I hovedsak kommer verdiene som er bygget opp i kommunale boligstiftelser fra husleiebetaling fra brukerne, lån i Husbanken eller finansinstitusjon og generell verdistigning på fast eiendom. Det er særlig husleieinntektene som har finansiert de kommunale boligstiftelsene.

SF har beregnet verdiene KS hevder de har «lånt» stiftelsen til å være inntil kr. 15 milliarder, kanskje mer. Grunnkapitalen de i sin *tid* betalte beløper seg til anslagsvis kr. 15 millioner.

Det er derfor helt feil når KS fremstiller det slik at verdiene i boligstiftelsen er en form for «innskutt kapital» som de nå vil ha tilbake.

Noen eksempler fra kommuner viser det korrekte bildet:

Narvik Boligstiftelse – grunnkapital kr. 200 000 betalt av kommunen. Boliger kjøpt til markedspris og finansiert med banklån, se notat fra Narvik Boligstiftelse i pkt. 8. .

Boligstiftelsen Trondheim – grunnkapital kr. 10 000 betalt av kommunen. Boliger kjøpt av kommunen og private selgere. Oppført boliger selv. Finansiering i Husbanken, og private banker.

Kristiansand Boligstiftelse – grunnkapital kr. 100 000 betalt av kommunen. Boliger kjøpt og oppført med lån og tilskudd fra Husbanken.

Ringerike Boligstiftelse – grunnkapital kr. 200 000 betalt av kommunen. Boliger kjøpt og oppført med lån og tilskudd fra Husbanken.

KS gir inntrykk av at ny stiftelseslov i 2001 endret deres kontroll over styrene i boligstiftelsene. Det er ikke korrekt. Kommunene har hatt den samme «kontroll» over boligstiftelsenes styre både i stiftelsesloven fra 1980 og loven fra 2001. Før stiftelsesloven av 2001 kunne oppretter (kommunen) oppnevne samtlige styremedlemmer, og etter ny lov skal ett styremedlem være uavhengig av oppretter. Det gir et helt feilaktig bilde av forholdet mellom boligstiftelsene og kommunene når KS prøver å påvise at loven fra 2001 endret kommunens mulighet til å kontrollere boligstiftelsen gjennom styrene.

KS hevder også at de fleste kommunale boligstiftelser er forvaltet av oppretterkommunen. Dette er heller ingen korrekt påstand. Boligstiftelsen har ofte egen ledelse, men samarbeider tett med kommunen.

Kommunale boligstiftelser opprettet av kommuner og boligbyggelag

KS krever også at boligstiftelser som er opprettet av kommuner sammen med boligbyggelag eller helselag skal omfattes av lovforslaget.

Av de over 100 kommunale boligstiftelsene i landet er det nærmere 78 som er opprettet av en kommune i samarbeide med en eller flere andre opprettere. Stiftelsesforeningen vil påpeke at en slik utvidelse av lovforslaget er av prinsipiell karakter, og reiser problemstillinger som går utover det som er omhandlet og vurdert i Prop 135 L.

Hvis grunnkapital og andre verdier er tilført boligstiftelsen fra private rettssubjekter ved opprettelsen, er det naturlig at disse rettssubjektene også har krav på sin andel av verdiene fra den avviklede boligstiftelsen.

Et nærliggende spørsmål i denne sammenheng er hvilken offentlig myndighet som skal kontrollere at kommunen før kommunestyrevedtaket har foretatt alle nødvendige undersøkelser og avklart at et vedtak kan gjennomføres i henhold til lovhjemmelen?

Hvilken aktør er det som kan reise søksmål hvis kommunestyret bygger sitt vedtak på feil faktum og gjennomfører avviklingen?

Når styret i en boligstiftelse ikke skal ha noen rolle i en sak om avvikling av den, hvem skal da påse at vilkårene er tilstede og generelt ivareta stiftelsens interesser?

4. Boligstiftelsen og boligsosiale forhold

Kommunale boligstiftelser bidrar til gode bo- og leieforhold for mange grupper av mennesker hvor det private leiemarkedet ikke er et alternativ. Det forventes framover at nye

grupper av vanskeligstilte vil ha behov for boliger som boligstiftelsene tilbyr. De kommunale boligstiftelsene opererer i nært samarbeid med kommunen, og kommunens egne utleieboliger, men har den fordel at vedlikehold av boligene ikke er avhengig av kommunens økonomi. Leieinntektene i boligstiftelsene går i sin helhet til vedlikehold og noe administrasjon. Det er ingen eier som skal ha avkastning og utbytte fra verdiene som ligger i stiftelsen. De fleste kommunale boligstiftelser i Norge er i dag godt drevet.

Hverken i Næringsdepartementet eller KS har redegjort for hvordan kommunene vil bli en bedre boligutleier for leietakerne. De har heller ikke forklart oss hvordan kommunen skal forbedre boligforvaltningen for leietakerne etter eierskiftet.

Nedenfor i pkt. 7 har vi angitt de sentrale lover og bestemmelser som omhandler oppgaver og ansvar knyttet til boligsosialt arbeid i kommunene.

5. Høringsnotat om opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner fra 2020

Stiftelsesforeningen har i sin høringsuttalelse til departementets notat i 2020 om «Opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner» påpekt at høringsnotatet på flere områder ikke utreder i tilstrekkelig grad sentrale faktiske og juridiske spørsmål.

Departementet har ikke vurdert om omdanningsreglene i stiftelsesloven eventuelt kunne tillempes for avvikling av stiftelser i særskilte situasjoner, for eksempel for kommunalt opprettede boligstiftelser. Dette er en svakhet ved høringsnotatet og Prop. 135 L.

Lovforslaget som foreslås i proposisjonen bryter radikalt med det som har vært rammevilkår for stiftelser gjennom århundrer. Blant annet at oppretter **aldri** kan få tilbake verdiene som er overført til stiftelsen ved opprettelsen.

Det er hverken i høringsnotatet eller Prop. 135 L utredet hvordan lovforslaget vil påvirke situasjonen for brukerne – de mest vanskeligstilte i boligmarkedet, når en kommune overtar boligstiftelsen eiendommer. Dette mener Stiftelsesforeningen er en stor mangel ved høringsnotatet og Prop. 135 L.

Sentrale bestemmelser i **grunnloven** som regulerer **lovforslaget**, ble ikke tilstrekkelig grad vurdert i høringsnotatet. Noe det heller ikke er i proposisjonen.

Departementet har i Prop. 135 L i realiteten ikke tatt hensyn til noen av merknadene til sentrale høringsinstanser som Stiftelsesforeningen, Stiftelsestilsynet, Leieboerforeningen og Advokatforeningen.

Det oppfattes som mangelfullt når kommentarene i høringsnotatet til Stiftelsestilsynet - statens eget tilsynsorgan for stiftelser – ikke blir vurdert i særlig grad.

6. Konklusjon

Lovforslaget slik det lyder i Prop. 135 bør ikke vedtas av Stortinget fordi det er mangelfullt utredet og lovteksten er så upresist formulert at det er vanskelig å se rekkevidden av lovforslaget.

Lovforslaget må sendes tilbake til Næringsdepartementet for nye utredninger.

7. Ytterligere kommentarer

KS hevder at lovforslaget vil sikre kommunene råderett og kontroll over tildelingen av boliger til vanskeligstilte som er en lovpålagt kommunal oppgave. Det er ikke en korrekt beskrivelse av den faktiske situasjonen. De sentrale lovene og bestemmelsene som omhandler oppgaver og ansvar tilknyttet boligsosialt arbeid er:

Sosialtjenesteloven § 15 – Boliger til vanskeligstilte, her fremkommer det at: «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.» Ut i fra paragrafens ordlyd er det slik å forstå at kommunen har et medvirkningsansvar til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, altså bistandsansvar.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 – boliger til vanskeligstilte; «Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.» Også her er det et medvirkningsansvar. Imidlertid har «kommunen en plikt til å tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig med særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» jf. § 3-2 a.

Sosialtjenesteloven § 17 fastslår at «Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det»

Den lovpålagte plikten kommunen har er å skaffe midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. § 27 i sosialtjenesteloven. Bestemmelsen gir rettskrav når en person eller en familie er i en akutt nødsituasjon, denne plikten kan oppfylles ved å tilby overnatting f.eks. på natthjem, hotell, hospits e.l.

Kommuner har også egne forskrifter og retningslinjer for tildeling av bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Et eksempel er forskrift om tildeling av kommunale boliger for Gjerdrum kommune fremkommer det i § 1 annet ledd:

«Å skaffe seg bolig er i utgangspunktet et privat ansvar, og kommunal bolig er ingen lovfestet rettighet. Kommunalt disponerte boliger skal være et virkemiddel for å bistå særskilt vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen plikter å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker».

I forskriftens § 2 fremkommer det «Med kommunale boliger menes her alle boliger som kommunen disponerer for tildeling til privatpersoner. Dette kan være boliger som eies av kommunen selv, eller av stiftelser, organisasjoner og private som har inngått avtale om kommunal tildelingsrett.»

8. Notat fra Narvik Boligstiftelse



Narvik Boligstiftelse



Økonomiske verdier

Narvik Boligstiftelse ble opprettet i 1997 og kommunestyret begrunnet dette med følgende:

- Sikre optimal utnyttning av Narvik kommunes boligmasse
- Sikre sammenheng mellom husleieinntekter og driftsutgifter i boligmassen
- Frigjøre kapital for øvrige investeringsformål i Narvik kommune

Stiftelseskapitalen på kr 200.000,- ble betalt av oppretter Narvik kommune, noe som tilsvarer et beløp på 360000,- i dagens priser.

I henhold til kjøpekontrakt mellom Narvik kommune og NaBo ble det fra NaBo betalt en pris pålydende 50 millioner for de avtalte objektene. Dette ble finansiert hvor NaBo tok opp lån i bank og overførte hele lånesummen til Narvik kommune for eiendomsmassen. Dokumentavgift var også da et tema, og partene valgte å unnlate å tinglyse disse over til NaBo. I ettertid er objektene tinglyst over på NaBo i forbindelse med utbedring av eiendommene. Dokumentavgiften er betalt av NaBo.

I juni 2022 kjøpte NaBo de kommunale boligene i Kjøpsvik som nå er blitt en del av Narvik kommune. Dette var etter ønske fra Narvik kommune. Boligene er kjøpt til takst og kjøpet er finansiert av Narvik boligstiftelse gjennom opptak av lån. Kjøpesummen for eiendommene er 17 millioner. Mange av byggene er i dårlig forfatning og noe må dessverre rives på grunn av mange år med manglende vedlikehold. Vi har startet med å få takene tett. Vi arbeider videre med å etablere en prosess for stedsutvikling bolig, da det er behov for en betydelig boligoppgradering for å sikre en god bokvalitet i tettstedet. Mangel på boliger av en akseptabel bokvalitet medfører til at kommunen har hatt lite boliger til utleie for eldre og andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kapital som er opparbeidet i NaBo er følgende ut fra normalt driftsår:

- 82 % husleieinntekter
- 3 % tilskudd fra Husbanken til utleiebolig i forbindelse med investeringer
- 3 %, salg av eiendom
- 6 %, andre inntekter

Verdiene i NaBo er skapt gjennom stiftelsens egen virksomhet, ansvarlig utleiepraksis og oppgradering av bokvalitet og tilpasning av boligene til de behovene som er i markedet.

Narvik kommune har tildelingsrett på boligene og velger styret til NaBo i Narvik kommunestyre.

Narvik den 24 oktober 2022

Kirstin M. Leiros
Adm.dir

