



Nærings- og fiskeridepartementet - NFD
Sendt elektronisk

Vår referanse: 19/00955-11
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Erna M. Larsen,
Medsaksbehandler
Deres referanse:
Dato: 27.09.2019

Boligstiftelsene - uttalelse til brev fra Stiftelsesforeningen

Innledning

KS er gjort kjent med brev av 20. september 2019 fra Stiftelsesforeningen der Stiftelsesforeningen kommenterer forslaget i KS' notat «Store utfordringer med boligstiftelser». Notatet ble overlevert til departementet i bilateralt møte 15. november 2018, og kopi følger vedlagt. Vi ser at det er grunn til å knytte flere kommentarer til Stiftelsesforeningens brev, samt presisere innholdet i eget notat for å få fokus på kjernen i saken.

For ordens skyld understreker vi innledningsvis at KS med sitt forslag i notatet ikke ønsker å fjerne – eller rokke ved – stiftelsesinstituttet. Forslaget retter seg kun mot de såkalte boligstiftelsene som i tidens løp og av særskilte årsaker er opprettet av kommunene.

Boligstiftelsene ble opprettet under et annet regelverk

I KS' notat er det fremhevet at boligstiftelsene ble opprettet under et annet regelverk enn det som gjelder i dag. Stiftelsesforeningen uttaler imidlertid at denne uttalelsen beror på en «*misforståelse*» og begrunner dette med at den ordningen stiftelsesinstituttet bygger på – nemlig at oppretteren gir fra seg eierskapet til og rådigheten over formuesmassen – har eksistert «*siden middelalderen*».

Vi er enig i at stiftelsesloven ikke innførte noe nytt i forhold til det å gi fra seg eierskapet, men det er ikke dette som ligger bak uttalelsen fra KS. Uttalelsen retter seg mot endringen som ble innført ved den nye stiftelsesloven av 15. juni 2001 nr. 59, og KS er opptatt av *konsekvensene* endringen innføringen av denne fikk for kommunene.

Den nye loven erstattet lov om stiftelser av 23 mai 1980 nr. 11, og innførte en vesentlig innskjerping i forhold til hvem som kan velges inn i styret i stiftelsene. Oppretteren kunne ikke lenger velge flertallet av styremedlemmene. Før denne endringen hadde oppretteren adgang til å bestemme i vedtektene at samtlige styremedlemmer skulle velges av oppretteren selv. Oppretteren hadde derfor i realiteten adgang til å betinge seg en indirekte styringsmulighet. Denne adgangen ble benyttet av de fleste kommunene ved opprettelsen av boligstiftelser.

En vanlig formulering i vedtektene var slik at stiftelsen skulle ha et styre på minimum tre personer. Disse skulle oppnevnes av kommunen. I tillegg stod det gjerne at styret var vedtaksdyktig dersom tre styremedlemmer var enige. Dette innebar at kommunene opprettet boligstiftelsene i henhold og forventning til at de faktisk hadde en lovlig adgang til indirekte innflytelse over disse.

Ved innføringen av ny stiftelseslov ble imidlertid kommunene som opprettere av boligstiftelsene som nevnt fratatt denne indirekte styringsadgangen. Den nye loven påla boligstiftelsene å endre vedtektene i

tråd med loven i en overgangsperiode, og loven fikk slik sett tilbakevirkende kraft overfor *eksisterende* boligstiftelser. Det er dette som utgjør kjernen i at KS støtter kommunenes syn på utfordringene ved stiftelsesloven, og som gjør at KS fastholder sin henstilling til departementet om så snart som mulig å foreslå endringer som imøtekommer det hensynet KS tidligere har fremført.

I tillegg ble Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester innført. Dette medførte at kommunenes tjenestetilbud gikk fra å være «offentlig veldedighet» til klarere rettigheter for innbyggerne. Kommunenes ansvar ble ved innføringen av denne loven betydelig større, samtidig med innskjerpelsen av valg av styre i stiftelsesloven, og derav redusert styring.

Motivet for å opprette boligstiftelsene er relevant

Motivet for opprettelsen av boligstiftelsene har en faktisk og vesentlig betydning og må ses i sammenheng med det forutgående knyttet til hva som i mange tilfeller var gjeldende regelverk på opprettelsestidspunktet.

Kommunene ble sterkt *oppfordret* av departementet til å bruke stiftelsesmodellen, blant annet fordi denne modellen ga stifteren en mulighet til indirekte styring av boligstiftelsene. Stiftelsesformen måtte dessuten benyttes for å komme i posisjon til å oppnå statstilskudd/lån fra Husbanken. Ved å velge stiftelsesformen, ville kommunen oppnå samme finansieringsmulighet som borettslag – dette var eneste mulighet for kommunen til å få denne statsstøtten. Husbanken stilte for øvrig krav om godkjenning av stiftelsens vedtekter. Stiftelsesformen var med andre ord ment som et virkemiddel for kommunen på en slik måte at økonomiske insentiver lå bak valget av stiftelsesformen.

Det ble forutsatt en gjensidighet mellom kommunen og stiftelsen. For å illustrere dette trekker vi frem et illustrerende eksempel på formål fra en av boligstiftelsene i Vennesla kommune:

«Stiftelsens formål er å erverve, eie og drive i henhold til etableringskostnader, utleie av boliger uten eget økonomisk formål og i nært samarbeid med kommunens faglige og administrative organer. Stiftelsens virksomhet, drift, erverv og oppføring av nybygg skjer innenfor rammen av de til enhver tid gjeldende kommunale planer og vedtak. Rådmannen eller den han bemyndiger holdes løpende orientert om virksomheten og eventuelle endringer og får kopi av innkalling og har møte-, forslags- og talerett.»

Ordlyden er mer eller mindre tilsvarende i boligstiftelser over hele landet. I tråd med dette har boligstiftelsene siden opprettelsen vært avhengig av kommunene for å kunne oppfylle sitt vedtektsfestede formål om å leie ut boliger til bestemte grupper, og likeledes har kommunene vært avhengige av stiftelsene for å kunne oppfylle sine boligpolitiske oppgaver. Dette må også ses i sammenheng med det økte ansvaret kommunene fikk ved innføringen av lov om sosiale tjenester, omtalt ovenfor under *Boligstiftelsene ble opprettet under et annet regelverk.*, og det at kommunene samtidig fikk mindre mulighet for innflytelse på styringen av stiftelsene. Derfor er det heller ikke stiftelsesinstituttet som sådan som ønskes endret, men kun regelverket knyttet boligstiftelsene med bakgrunnen i opprettelsen og utviklingen som er forsøkt er belyst her. Her skal også tilføyes at det økte ansvaret for kommunene, har bidratt positivt til en økning av verdiene i boligstiftelsene.

Denne grunnleggende og gjensidige avhengigheten illustreres ved at det er kommunen som mottar og innvilger eller avviser søknader om boliger fra de gruppene som stiftelsen har som formål å leie ut boliger til. Dersom kommunen ikke tildeler boliger som eies av stiftelsen, har stiftelsen ingen å leie ut boliger til. Det kan for øvrig som en særskilt tematikk stilles spørsmål ved om denne gjensidige avhengigheten tilsier at stiftelsen i realiteten ikke kan anses å oppfylle stiftelsesrettens selvstendighetsvilkår. Vi berører imidlertid ikke dette spørsmålet nærmere her.

Da kommunenes indirekte styringsmulighet ble fjernet – jf. ovennevnte – var det uansett ikke lenger mulig å oppfylle den gjensidigheten som boligstiftelsene bygget på. Vi stiller derfor spørsmål ved om kommunene ville blitt oppfordret til å bruke stiftelsesformen uten denne indirekte styringsadgangen. Det er grunn til å tro at få kommuner ville ha valgt stiftelsesformen uten en slik styringsmulighet.

Stiftelsesforeningen argumenterer med at kommunene blir tilført betydelige verdier:

Stiftelsesforeningens uttalelse synes å få saken til kun å handle om et ønske om å få overført verdier til kommunene. En slik betraktning finner vi grunn til å ta avstand fra, og vi viser her til KS' notat som er velbegrunnet også på dette punktet. For KS og KS sine medlemmer handler dette om å sikre at verdiene skal komme til nytte ved å videreføre formålet – dog i en annen form – primært innenfor kommunen. Vi minner om at det er kommunene som har det lovpålagte ansvaret for å skaffe bolig til enkelte grupper. KS har i sitt notat lagt vekk på å sikre at kommunene fremdeles kan bruke verdiene slik de var tiltenkt ved opprettelsen av boligstiftelsene. Dette ivaretas best av kommunene selv.

Tilførsel av verdier fra kommunene ved opprettelsen har mindre betydning

Hva som ble tilført boligstiftelsene av verdier ved opprettelsen, kan ikke tillegges nevneverdig vekt. Det avgjørende må være bakgrunnen for opprettelsen av boligstiftelsene og bortfallet av forutsetningene som lå i muligheten til indirekte styring av stiftelsene.

Det er ikke tvil om at kommunene la til rette for boligstiftelsene, og samtlige kommuner måtte overføre formuesverdier til disse. Størrelsen på verdiene varierte riktignok, men fra de fleste kommunene ble det overført tomter og bygninger. I tillegg er stiftelsene senere tilført vesentlige verdier gjennom de gjensidige avtalene mellom boligstiftelsene og kommunene som lå i vedtektene. Uten disse avtalene, ville boligstiftelsene ikke klart å bygge opp kapital. Avtalene utgjorde kort og godt eksistensgrunnlaget for boligstiftelsene.

Boligenes tilstand – Manglende tilpasning

Vi ser det for øvrig nødvendig å peke på at den største økonomiske verdien ligger i tomtene, ikke i bygningsmassen. KS er gjort kjent med at flere av boligstiftelsene sliter med økonomien, bygningene forfaller og de oppfyller ikke nødvendigvis dagens standardkrav til brannsikring og universell utforming. De egner seg derfor i mange tilfeller ikke til utleie og slik sett heller ikke til at stiftelsene kan oppfylle eget formål uten vesentlig oppgradering av bygningene eller nybygg. Dette betyr i sin tur at kommunene ikke kan bruke boligene som boligstiftelsene eier til å oppfylle kommunenes lovpålagte ansvar for å stille boliger til rådighet for enkelte personer. Kommunene blir dermed i stedet henvist til å leie boliger i markedet, noe som kan være vanskelig i seg selv.

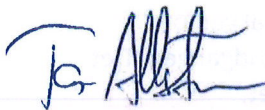
Alternativt bygger kommunene nye boliger selv eller kjøper disse. Uten leieinntekter fra kommunene, blir stiftelsene uten økonomi til å ruste opp egne bygninger eller kjøpe nye boliger. Realiteten er at bygningene står tomme og forfaller. KS er klar over at det ikke er sikkert at dette gjelder samtlige boligstiftelser, men gjennomgående er dette et problem kommunene opplever.

Avslutning

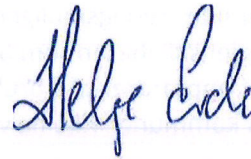
KS er opptatt av den særlige situasjonen som kommunene og de fleste av boligstiftelsene befinner seg i. Vi fastholder derfor henstillingen til departementet om å følge opp dette i det videre lovarbeidet. Det ligger i dette at departementet anmodes om innen kort tid å foreslå endringer som fanger opp essensen i notatet fra KS.

Vedlegg

Notat overlevert i bilateralt møte 15 november 2018



Tor Allstrin
Områdedirektør advokatene



Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk



Fra:	Klikk her for å skrive inn tekst.	Dato:	07.11.2018
Til:		Dokument nr.:	18-11292
Kopi til:			

Covernotat til bilateralt konsultasjonsmøte i Nærings -og fiskeridepartementet 15.11.2018

KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK OG UTFORDRINGER MED BOLIGSTIFTELSE

1. Hovedmål med å løfte saken inn:

KS ønsker at kapital og verdier som er bundet opp boligstiftelser opprettet av en kommune kan frigjøres og øremerkes boligsosiale formål eller et beslektet formål. Verdiene må stilles til disposisjon for kommunen som opprettet stiftelsen, slik at de kan brukes som virkemiddel i kommunens boligpolitikk for å oppnå kommunens lovpålagte oppgaver. KS ønsker at dette fastsettes i forskrift.

2. Hva ønsker man å få ut av møte:

KS ønsker at departementet i forbindelse med arbeidet med ny stiftelseslov foreslår endringer i stiftelsesloven som kan åpner for at stiftelser med boligsosialt formål opprettet av en kommune kan oppløses uten at det stilles de strenge vilkårene som følger av dagens lov. Alternativt kan oppløsning begrenses til slike stiftelser opprettet før ny lov om sosiale tjenester trådte i kraft (før 1991) og før gjeldende stiftelseslov trådte i kraft (før 2001). I begge tilfelle ønsker KS at stiftelsesloven endres slik at verdiene kan overføres til kommunene, og brukes som et virkemiddel i kommunens boligpolitikk, med bolig boligsosial forvaltning som spesifikt formål. Overføring av stiftelsens boligmasse må kunne skje uten at det utløser dokumentavgift.

3. Kort om saken

Mange kommuner opprettet på 1960 - tallet boligstiftelser. Stiftelsene ble opprettet for å etablere et smidig og effektivt boligpolitisk redskap, med det formål å løse de oppgavene kommunene sto overfor på 1960-tallet med å skaffe eldre og funksjonshemmede boliger.

Da boligstiftelsene ble opprettet på 1960-tallet gjaldt lov om sosial omsorg av 5. juni 1964. Kommunens boligpolitiske ansvar var imidlertid ikke lovfestet i denne loven. Det skjedde først ved innføring av lov om sosiale tjenester i 1991. Slik stiftelsesloven var før 2001 hadde kommunen mulighet til å styre boligstiftelsene, og disse ble knyttet tett opp mot kommunen som oppretter og var en integrert del av det kommunale tjenesteapparatet og ble brukt i kommunenes boligpolitikk.

Boligstiftelsene ble opprettet etter oppfordring fra departementet, og var det valget kommunene hadde for å få statlige tilskudd som ble tildelt disse stiftelsene. På dette tidspunktet var det anledning til å tildele stiftelsene offentlige midler med boligsosialt formål.

Med innføring av stiftelsesloven fra 2001, ble det stilt krav om et klarere skille mellom oppretteren og stiftelsen. En stiftelse har ingen eiere, det vil si at den er uavhengig. I NOU 2016: 21 Forslag til ny stiftelseslov foreslås ytterligere skjerpelse av uavhengighetskravet. Dette innebærer i seg selv at kommunene ikke kan bruke boligstiftelsene slik de var tiltenkt. Kommunene var ikke høringsinstans da NOU 2016:21 var på høring, og har derfor ikke fått anledning til å påvirke dette arbeidet. Problemene som en skjerping av reglene fører med seg og

hvordan reglene i dagens stiftelseslov har virket forhold til boligstiftelsene er derfor ikke drøftet i NOU 2016:21 Forslag til ny stiftelseslov.

Etter at boligstiftelsene ble opprettet, har utviklingen for kommunene gått i retning av flere lovpålagte oppgaver og klarere rettigheter for innbyggerne på flere områder der bolig er et sentralt virkemiddel (f.eks. for vanskeligstilte boligsøkere, flyktninger, innen psykiatri etc). Ved innføring av lov om sosiale tjenester i 1991 ble det fremhevet at loven skulle bidra til at den enkelte fikk mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre, se formålsbestemmelsen § 1-1 b).

Kommunene fikk dermed ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte boligsøkere, herunder boliger med særskilt tilpasning og boservice for dem som trengte det på grunn av alder eller funksjonshemming, se lovens § 3-4. Kommunene fikk også ansvar for å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarte det selv, se lovens § 4-5.

Denne rettighetsforankringen skjedde parallelt med flere viktige reformer, blant annet kommunenes ansvar for HVPU-reformen på slutten av 1980-tallet og kommunenes ansvar for å bosette nyankomne flyktninger. Av nyere områder kan særlig nevnes behovet for boliger innenfor psykiatri.

Utviklingen har således gått i retning fra «*offentlig veldedighet*» til en lovpålagt kommunalt oppgave med rettigheter for innbyggerne. Denne utviklingen har også vanskeliggjort en videreføring av boligstiftelsene som et boligpolitisk redskap slik boligstiftelsene var tiltenkt.

For å oppfylle de lovpålagte oppgavene har mange kommuner valgt å ervervet boliger selv. Noen har også inngått avtaler med boligstiftelsene om leie med rett til fremleie. Det er kommunen, som da tildeler boligene ut fra søkerens behov fortjenester.

Mange av boligstiftelsenes boliger er ikke tilpasset behov hos de som trenger boligene. Eksempelvis er de ikke universalt utformet og dermed ikke tilpasset personer med funksjonsnedsettelse. Boligstiftelsene får ikke tildelt investeringstilskudd til omsorgsboliger. Disse går fra Husbanken direkte til kommunene. Investeringstilskuddet kan ikke overføres til boligstiftelsene. Det vil være i strid med vilkårene for tildelingen fra Husbanken. Det betyr at det er vanskelig å gi stiftelsene nye oppdrag som er tilpasset kommunens politikk på området.

Kommunene kan heller ikke gi annen økonomisk støtte til disse stiftelsene slik at de kan oppgradere sine boliger. Det vil bli ansett som støtte i strid med regelverket om offentlig støtte, såkalt ulovlig støtte. Dette betyr at det er vanskelig for boligstiftelsene å skaffe kapital til å bygge nye boliger eller oppgradere egne boliger tilpasset kommunens behov.

De formål boligstiftelsene opprinnelig var ment å skulle ivareta, er nå fullt ut og bedre ivaretatt av kommunene selv. Boligstiftelsene slik det nå fungerer har utelukkende til formål å skille boligstiftelsenes boligmasse fra kommunens boligmasse. Dette skillet er til hinder for en fornuftig bruk av ressursene. En del av eldreboligene vil for eksempel kunne benyttes av andre vanskeligstilte (for eksempel nyankomne flyktninger), som ikke vil kreve ombygging. En slik bruk vil imidlertid ikke være innenfor formålet med boligstiftelsene, som er å sørge for boliger til eldre og funksjonshemmede. Konsekvens er at boligstiftelsene heller ikke får oppfylt formålet de er opprettet for.

En konsekvens av lovendringene er at stiftelsesformen er uegnet for å oppfylle kommunenes lovpålagte oppgaver og som virkemiddel i kommunens boligpolitikk. Organiseringen var hensiktsmessig tidligere, men endringer i stiftelsesloven medfører at ressursene opparbeidet i stiftelsene ikke kan anvendes på en hensiktsmessig måte for å oppfylle kommunens lovpålagte oppgaver. Innstramningen i stiftelsesloven har fått utilsiktede virkninger. Det bør derfor gis mulighet for oppløsning av denne type stiftelser, og verdiene bør overføres til et formål som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål. Det er derfor ikke lengre behov for boligstiftelsene som tildeler boliger utfra «*veldedighetshensyn*», når retten til bolig for disse gruppene er blitt rettighetsfestet.

Boligstiftelsene bør omdannes til opphør med hjemmel i stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c) og d). Det er strenge vilkår for oppløsning i gjeldene lov. Opphør praktiseres derfor strengt av tilsynsrådet for stiftelser. Boligstiftelser som er søkt oppløst er ikke blitt innvilget, eksempelvis boligstiftelsene opprettet av Bodø kommune. Det er således nærmest umulig å få oppløst boligstiftelsene.

Videre følger det av stiftelsesloven § 52 at kapitalen skal brukes på en måte som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål. Verdiene kan ikke overføres til kommunene. Ved oppløsning av boligstiftelsene bør det åpnes for at kapitalen kan overføres til den kommunen som var oppretter. Det vil forutsette at kommunene også overtar stiftelsens gjeld.

En overdragelse av boligmassen vil utløse dokumentavgift. Det bør vurderes fritak ved slik overdragelse.

Det presiseres at denne løsningen vil ikke få konsekvenser for andre stiftelser enn de såkalte kommunale boligstiftelsene.

