

NOTAT - STIFTINGEN HAVNAHUSET BU- OG SERVICESENTER

1 Innledning - bakgrunn

HRP bistår Fitjar kommune med en gjennomgang av tjenestestrukturen innen helse- og omsorgssektoren, og ønsker i den sammenheng å vurdere hvilke alternativer som foreligger for videre bruk av Havnahuset bu- og servicesenter.

Formålet for Havnahuset er gitt i vedtektenes paragraf 1:

§ 1

Bustadstiftinga Havnahuset, bu- og servicesenter er ein sjøelveigande institusjon som er oppretta av Fitjar kommune med føremål å bygge, eige og drive utleige av omsorgsbustader, trygdebustader og andre lokaler til almennyttige føremål.

Stiftelsen har et vidt formål, og kan dermed inngå i utviklingen av tjenestetilbudet i helse- og omsorgssektoren eller andre formål, dersom den tilføres midler til å ivareta oppgavene.

Alternativt kan kommunen vurdere å samle tjenestetilbudet i kommunens basisorganisasjon. Kommunen kan i så fall planlegge å avslutte leieforholdet ved utgangen av den faste leieperioden, 31.12.2027.

2. LEIGETID - OPPSEIING- REFORHANDLING

Leigeavtalen tek til 01. januar 2018, og varer i 10 år frem til 31 desember 2027. Partane har som intensjon at denne skal forlengast med nye 10 år frå 1. januar 2028. Ved utløpet av avtalen skal partane tinga om ny avtale. Slike tingingar skal vera avslutta seinast 6 månader før utløpet av leigeavtalen.

Dersom det oppstår forhold utanfor partane sin kontroll som vesentleg endrar grunnlaget for avtalen, slik at den blir urimeleg tyngjande for ein av partane, har partane rett til reforhandling av avtalen.

Alternativt kan kommunen vurdere å oppløse stiftelsen. Stiftelsens vedtekter beskriver hvordan dette var tenkt gjennomført på tidspunktet for opprettelse:

§ 15

Ved opphøyr av stiftinga skal midlane nyttast til stiftinga sitt føremål eller nær beslektta føremål.

Dei bustader som vederlagsfritt er gjeve til stiftinga av stiftaren, kan på same måte ved opphøyr forast vederlagsfritt tilbake til stiftaren. Ei slik tilbakeføring skal godkjennast av Stiftelsestilsynet.

I januar 2023 ble det innført et nytt kapittel 6 A i stiftelsesloven om «*opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner*».

Ved en opphevelse og overføring av eiendomsmassen til oppretter etter dette kapitlet, vil stiftelsens forpliktelser og rettigheter overføres til kommunen uten at kreditorer eller andre berørte kan motsette seg overføringen. En slik overføring vil også være fritatt dokumentavgift. Bestemmelsen er midlertidig og gjelder frem til 31.12.2028.

Konklusjon: Etter gjennomgang av vedtekter for stiftelsen, leiekontrakt mellom stiftelsen og kommunen, dagens bruk av eiendomsmassen, samt bestemmelsene i kapittel 6A i stiftelsesloven, konkluderer HRP med at kommunen kan fatte vedtak om opphevelse av stiftelsen slik at stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til kommunen og kan inngå i kommunens økonomi og organisasjon.

2 Alternativ organisering av tjenestetilbudet og eiendomsmassen

Det mest nærliggende, slik vi forstår kommunens prioriteringer på nåværende tidspunkt, er at eiendomsmassen og øvrige eiendeler går inn i kommunens basisorganisasjon og kommunens ordinære budsjett.

Alternativt kan kommunen etablere et kommunalt foretak (KF) etter kommuneloven kap. 9, eller et kommunalt eid eiendomsselskap organisert som et aksjeselskap. Disse alternativene drøftes ikke videre i dette notatet.

Hvis eiendomsmassen og eiendelene overføres til basisorganisasjonen, vil det medføre noen fordeler, blant annet:

- kommunestyret får full råderett over eiendommene, og kommunedirektøren har samme fullmakt til å råde over samtlige boliger,
- det blir enkelt å holde oversikt over boligmassen som én portefølje, med tanke på utnyttelse av ulike boligtyper, samt med tanke på tilstand og vedlikeholdsbehov,
- forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen (FDV-oppgavene) kan utøves rasjonelt av kommunens eiendomsvirksomhet,
- leievilkårene kan harmoniseres slik at boliger av samme type har samme leievilkår med tanke på leieperiode, depositum, leieprisnivå etc.,
- lånevilkår som kommunen ellers, og skattefritak på gevinst ved salg av eiendom i egen kommune,

Ulempene kan være:

- drift og vedlikehold av boligene sees opp mot mange andre kommunale formål, og det kan bli fristende å bruke boligmassen som en salderingspost - man kan bare selge unna boliger, og / eller redusere vedlikeholdsinnsatsen,
- investering i nye boliger må sees opp mot andre investeringsformål, noe som kan forhindre/forsinke nødvendig tilpasning av porteføljen til endringer i behovet for ulike boligtyper.

3 Mulighet for opphevelse av stiftelser

I januar 2023 ble det innført et nytt kapittel 6 A i stiftelsesloven om «*opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner*». Om kommunen får godkjent et vedtak om opphevelse av stiftelsen, vil stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til kommunen og inngå i kommunens økonomi.¹ Hvordan kommunen ønsker å ivareta eiendomsmassen og øvrige eiendeler i fremtiden, må være avklart før vedtaket treffes, da det skal foreligge en rapport til grunn for vedtaket om opphevelse som blant annet skal angi hvordan kommunen planlegger å bruke eiendelene i stiftelsen.²

Gjennom det nye kapittel 6 A i stiftelsesloven kan kommunen søke å oppheve stiftelsen, under forutsetning av at vilkårene for opphevelse er oppfylt.³

Ved en opphevelse og overføring av eiendomsmassen til oppretter etter dette kapitlet, vil stiftelsens forpliktelser og rettigheter overføres til kommunen uten at kreditorer eller andre berørte kan motsette seg overføringen. En slik overføring vil også være fritatt dokumentavgift. Bestemmelsen er midlertidig og gjelder frem til 31.12.2028.

Det er to vilkår som må være oppfylt for å oppheve boligstiftelser; for det første må stiftelsen ha til formål å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig og for det andre må stiftelsen være opprettet av én eller flere kommuner.

Formuleringen i første ledd bokstav a bygger på sosialtjenesteloven § 15 hvor det fremgår at:

«[k]ommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». I rundskrivet til sosialtjenesteloven (R35-00) er det presisert at «[k]ommunen har et ansvar for å sikre en forsvarlig bolig for personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». At kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke «selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet» fremgår også i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

¹ Se stiftelsesloven § 55 e bokstav b.

² Se stiftelsesloven § 55 c første ledd bokstav a.

³ Trådte i kraft 1. januar 2023.

Sosialtjenesteloven § 15 er en videreføring av tidligere sosialtjenestelov § 3-4. I forarbeidene til sosialtjenesteloven av 13.12.1991 nr. 81 omtales vanskeligstilte boligsøkere slik:⁴

«Etter utvalgets oppfatning faller de vanskeligstilte boligsøkerne i flere kategorier. Det dreier seg for det første om de som ikke greier å skaffe seg en egnet bolig på grunn av dårlig økonomi. Disse har behov for økonomisk bistand. En annen gruppe boligsøkere er de som på grunn av funksjonshemming, høy alder, eller andre problemer, har vanskeligheter med å skaffe seg en egnet bolig selv om de kan betale utgiftene. Utvalget omtaler også behovet for boliger med særskilt tilpassing, en spesiell fysisk utforming og innretning, eller spesielle servicetilbud. Dette gjelder overfor grupper funksjonshemmede, eldre, alkoholskadede, personer med psykiske problemer etc.....»

I boligsosialloven betyr vanskeligstilte på boligmarkedet en person som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egen bolig.⁵

*«Hvorvidt en person ikke selv klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet og derfor har behov for bistand, må alltid avgjøres konkret. I vurderingen av om en person er vanskeligstilt på boligmarkedet skal kommunen for eksempel ta hensyn til helse- og omsorgsmessige og sosiale behov, muligheter for privat- og familieliv, behovet for å beholde eller skaffe arbeid og den enkeltes muligheter for å delta i aktiviteter. Den som på noe sikt kan opparbeide seg kapital til å kjøpe seg en egen bolig, vil ikke omfattes av definisjonen. Det er normalt heller ikke tilstrekkelig at man ikke har råd til å kjøpe en egen bolig, såfremt man på egen hånd kan leie en egnet bolig. Definisjonen omfatter ikke studenter eller unge i etableringsfasen som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig kapital til å komme seg inn i eiermarkedet, men må forvente å leie i en kortere eller lengre periode. Det er i utgangspunktet ikke et krav at utfordringene har vart en viss tid. Dersom en person eksempelvis mister jobben og står i fare for å miste sin bolig dersom vedkommende ikke får bistand, vil vedkommende etter en konkret vurdering kunne anses som vanskeligstilt på boligmarkedet. Hvorvidt situasjonen har vart over tid vil likevel kunne være et moment i helhetsvurderingen av om personen er å anse som vanskeligstilt på boligmarkedet.»*⁶

3.1 Er vilkårene oppfylt for Stiftingen Havnahuset bu- og servicesenter?

Stiftelsen oppfylder vilkåret i stiftelsesloven § 55 a første ledd bokstav b da den er opprettet av Fitjar kommune, jf. vedtektene for stiftelsen § 1.

I tillegg må stiftelsen «...ha(r) til formål å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine egne interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egen bolig.»

⁴ Se Ot.prp nr. 29 (1990-91) om lov om sosiale tjenester m.v (sosialtjenesteloven) pkt. 3.5 «Boliger til vanskeligstilte (§ 3-4).

⁵ Se boligsosialloven § 4.

⁶ Se Prop. 132 L (2021–2022) Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet kommentar til § 4.

Stiftelsen leier ut trygdeboliger og omsorgsboliger, som er innenfor formålet og målgruppen «personer som ikke kan ivareta sine egne interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egen bolig.»

Vedtektenes formulering om utleie til «...andre allmennyttige formål» kan delvis falle utenfor vilkåret, men kommunen opplyser at det for tiden ikke er annen utleie enn til prioriterte målgrupper av beboere.

Videre står det, i kommentar til § 55A i Prop 135 L (2021-2022), at kommunen selv må vurdere om den aktuelle boligstiftelsen har et formål som omfattes av bokstav a.⁷

På side 29 i proposisjonen står også dette:

«Tilsynet skal bare kontrollere; at de formelle kravene er oppfylt, herunder at oppretterkommunen har fattet vedtak, at vedtaket er truffet innen 31. desember 2028, at det er utarbeidet en rapport, at styret og ansatte i stiftelsen har blitt forelagt rapporten og har fått anledning til å uttale seg, og at kreditorer er varslet om opphevelsen. Tilsynet skal ikke prøve tolkningen av hvilke personer som er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet. Se lovforslaget § 55 d».

Ifølge saksbehandler i Stiftelsestilsynet vil ikke tilsynet foreta en vurdering av kommunestyrets vurdering av hvorvidt de særskilte reglene for slike stiftelser er oppfylt, blant annet ut fra hensyn til kommunenes selvråderett.⁸ Uansett vurderer tilsynet lovens ordlyd i lys av hva lovutvalget legger til grunn, og viser til kommentar til lovteksten i Gyldendal lovdata:⁹

«... I formålet for den enkelte stiftelse må trolig målgruppen innenfor rammen av alternativ a) kunne være avgrenset til nærmere bestemte grupper av vanskeligstilte boligsøkere, så som eldre, funksjonshemmede, vanskeligstilt ungdom, flyktninger eller asylsøkere. Vilkaåret om at stiftelsen etter sitt formål må rette seg mot «... personer som ikke kan ivareta sine interesse på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe å skaffe eller beholde egen bolig», må bety at om stiftelsens formål generelt er å skaffe f.eks. eldre eller ungdom bolig uten at dette er kvalifisert slik som bestemt i bokstav a), gjelder ikke kapittel 6 A.»

Selv om det ikke fremstår som avgjørende bør det vurderes å gjennomgå den reelle leietakermassen i boligstiftelsen pt. og synliggjøre denne i grunnlaget for vedtaket om opphevelse.

Se her også Prop 135 L (2021-2022) side 28:

«...Departementet viser til at om en person er vanskeligstilt på boligmarkedet eller ikke, nødvendigvis vil være en skjønsmessig vurdering. Både kommuner og boligstiftelser må i dag foreta en konkret vurdering av den enkelte persons livssituasjon opp mot vilkårene i henholdsvis sosialtjenesteloven og vedtekter. Departementet foreslår derfor å utforme regelen i samsvar med gjeldende rett. Kommunen vil foreta en konkret vurdering i

⁷ Se Prop 135 L (2021-2022) side 38.

⁸ Samtale med seniorrådgiver Jo Huus 3.4.2024.

⁹ Se note (kommentar) 286 til stiftelsesloven skrevet av adv. Gudmund Knudsen, leder av lovutvalget.

forbindelse med vedtak om opphevelse av en boligstiftelse den har opprettet. Bestemmelsene om opphevelse vil komme til anvendelse også dersom boligstiftelsen driver noe virksomhet som ikke er rettet mot vanskeligstilte som definert i lovforslaget § 55 a. Boligstiftelser med ledig kapasitet vil for eksempel unntaksvis kunne leie ut boliger til personer som ikke er vanskeligstilte, heller enn å la dem stå tomme...»

3.2 Personalmessige konsekvenser av opphevelse

Stiftelsen har ingen ansatte. Om stiftelsen skal oppheves og driften videreføres i kommunen, får dette mao. ingen personalmessige konsekvenser.

3.3 Gjennomføring

Før kommunen kan treffe vedtak om opphevelse må det utarbeides en rapport om opphevelsen som minst må angi følgende:

- Hvordan kommunen planlegger å bruke eiendelene i stiftelsen
- Konsekvenser for stiftelsens kreditorer
- Konsekvenser for de ansatte i stiftelsen
- Hvordan stiftelsens eiendeler, rettigheter og forpliktelser skal overføres til kommunen
- Plan for gjennomføring av opphevelsen

Rapporten skal ha følgende vedlegg:

- Stiftelsens vedtekter
- Siste årsregnskap og eventuell årsberetning og revisjonsberetning for stiftelsen.
- Ev. mellombalanse for stiftelsen, dersom rapporten utarbeides mer enn seks måneder etter balansedagen for det senest fastsatte årsregnskapet

Rapporten skal forelegges stiftelsens styre og ev. ansatte for uttalelse. Uttalelsen(e) skal legges ved rapporten ved videre behandling i kommunen.

Vedtaket skal formidles til stiftelsens kreditorer og meldes til Stiftelsesregisteret.

Vedtaket om opphevelse skal treffes av kommunen.¹⁰ Det står ikke at vedtaket må fattes av kommunestyret, og denne myndigheten kan derfor delegeres til andre folkevalgte organ, ordfører eller kommunedirektør om det ikke anses som en sak av *prinsipiell betydning*.¹¹ I forarbeidene til kap. 6A vurderes opphevelse av boligstiftelser i utgangspunktet som saker av prinsipiell betydning.¹² For å være på den sikre siden, anbefaler vi derfor at saken behandles i kommunestyret og at det er kommunestyret som treffer vedtak om opphevelse. I saksfremlegget må det foreligge en utredning av et visst omfang hvor rettslige og faktiske forhold vurderes, inkludert organisatoriske forhold, jf. over under hva rapporten skal inneholde.

¹⁰ Se stiftelsesloven § 55 b første ledd.

¹¹ Se kommuneloven §§ 6-1 fjerde ledd og 13-1 sjette ledd.

¹² Se Prop. 135 L (2021-2022) side 17.

Etter vedtak om opphevelse skal det sendes melding til Stiftelsesregisteret om opphevelse. Dette må skje «uten ugrunnet opphold». Vedlagt meldingen om opphevelse må rapporten, vedlegg til rapporten og uttalelser fra styret og ansatte i stiftelsen følge. Kommunen må også sørge for at stiftelsens kreditorer varsles om opphevelsen.¹³ Stiftelsestilsynet vil da prøve om vedtaket er i samsvar med reglene om opphevelse før det registreres i Stiftelsesregisteret.

4 Prosessen videre

Under forutsetning av at stiftelsen oppfyller kravene til oppløsning vil eiendeler, rettigheter og forpliktelser kunne overføres til kommunen. Eiendomsmassen i kommunen som er tiltenkt boligsosialt formål, vil da kunne sees som en helhet og i sammenheng. Kommunen har da også full råderett, i motsetning til når eiendommene er organisert i stiftelser, og kan vurdere hvordan boligene best organiseres for å utnytte kommunens boligsosiale handlingsrom.

En vurdering kan deretter være hvorvidt eiendomsmassen bør organiseres inn i kommunens basisorganisasjon, i et KF eller overføres til et AS, samt gjennomgang av oppgavene til bolig- og helsekontoret og tjenestene som leveres til boligene fra kommunen og andre.

Når man først vurderer organisering, forvaltning, drift og vedlikehold av boligmassen, kan det være hensiktsmessig også å vurdere om formålsbygningene (skoler, helsebygg, idretts- og kulturbygg med flere) bør organiseres og forvaltes på samme måte.

Er det synergier å hente innen eierstyring, samhandling med tjenestene, administrasjon av eiendomsforvaltningen, utøvelse av drift og vedlikehold, eller andre gevinster som kan realiseres?

Kommunens samlede bygg- og eiendomsmasse er neppe så stor at det er riktig å dele opp kompetansemiljøer og kapasitet innen samme fagfelt, eksempelvis drift og vedlikehold av bygninger, forvaltning av grunneiendom og leiekontrakter med mer.

På den annen side kan det være utfordrende å sikre transparens og dokumentere at det ikke forekommer utilsiktede overføringer mellom de bevilgningsfinansierte formålseiendommene og de leieinntektsfinansierte boligene.

¹³ Se stiftelsesloven § 55b annet ledd.