

Boligstiftelser – Vennesla kommune

1. Innledning

Kontrollutvalget vedtok i sak 17/17 3 c følgende;

Kontrollutvalget diskuterte Vennesla kommune sin bruk av og samarbeid med stiftelser. Forslag til tilleggsvedtak fremmet i møte;

Kontrollutvalget ber revisjonen utarbeide et notat om Vennesla kommune sin bruk av boligstiftelser og konsekvensen av bruken av stiftelser.

Den 21.10.16 ble det lagt frem forslag til ny stiftelseslov fra Nærings- og fiskeridepartementet.¹ Revisjonen har i vårt arbeid sett hen til forslag om ny stiftelseslov og avventet videre arbeid med notatet på bakgrunn av NOU 2016:21. Høsten 2018 er det fortsatt uklart om og når ny stiftelseslov eventuelt vil iverksettes. Revisjonen velger av denne grunn å ikke avvente videre arbeid med notatet. Revisjonen har for øvrig parallellt med notatet til kontrollutvalget i Vennesla, arbeidet tett opp mot Kristiansand kommune² rundt problemstillinger knyttet til bruk av boligstiftelser i offentlig forvaltning. Revisjonen har for øvrig holdt kontrollutvalget orientert om utviklingen i arbeidet.

2. Boligstiftelser i Vennesla kommune

Vennesla kommune opprettet to boligstiftelser på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet. Den første boligstiftelsen som ble opprettet i 1989 heter «Vennesla boligstiftelse for erverv og drift av boliger for vanskeligstilte boligsøkere». Følgende formål følger av vedtektenes § 1;

«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.»

¹ NOU 2016:21

² Kristiansand og Trondheim kommune har engasjert KS til å arbeide med problemstillinger rundt bruk av boligstiftelser i offentlig forvaltning.

Den andre boligstiftelsen ble opprettet i 1991³ og heter «Vennesla boligstiftelse». Følgende formål følger av vedtektenes § 1;

«Stiftelsen har til formål å drive, erverve eller å forestå oppføring av trygdeboliger 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».

3. Bruk av stiftelser til boligsosiale formål

Mange kommuner opprettet fra 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 med å skaffe eldre og funksjonshemmede boliger. Da boligstiftelsene ble opprettet fra 1960-tallet og utover så gjaldt lov om sosial omsorg av 05.06.1964. Kommunens boligpolitiske ansvar var imidlertid ikke lovfestet i denne loven. Det skjedde først ved innføring av lov om sosiale tjenester (Sosialtjenesteloven) i 1991. Frem til 1991 bar således lovgivningen og stiftelsenes aktivitet på området preg av å være «offentlig veldedighet»

Ved vedtakelsen av lov om sosiale tjenester i 1991 ble det fremhevet at loven skulle bidra til at den enkelte fikk mulighet for å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre⁴. 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, jf. § 3-4. Kommunen fikk også ansvar for å finne midlertidig husvær for dem som ikke klarte det selv, jf. § 4-5.

Denne rettighetsforankringen skjedde parallelt med flere viktige reformer, blant annet kommunens ansvar for HVPU-reformen på slutten av 1980-tallet og kommunens ansvar for å bosette nyankomne flyktninger. Av nyere politikkområder kan særlig nevnes behovet for boliger innenfor psykiatri. Utviklingen har gått fra «offentlig veldedighet» til et lovpålagt kommunalt ansvar og klarere rettigheter for innbyggerne. Denne utviklingen har vanskeliggjort en videreføring av boligstiftelsene som slike boligpolitiske redskaper stiftelsene i utgangspunktet var tiltenkt. Boligstiftelsene er således ikke lenger omhandlet på samme måte som en aktør i en kommunes boligsosiale handlingsplaner. På grunn av lovendringene og reformene har kommunene selv vært forpliktet til å erverve boliger for å

³ Det er i høringsrunden opplyst fra Vennesla kommune at det både i Kartverket og Brønnøysundregistrene har vært sammenblanding av stiftelsene, slik at stiftelses dato er byttet om på disse. Revisjonen har valgt å beholde det som er offisielt registrert og uansett så kan vi ikke se at det har realitetsbetydning for rapporten.

⁴ Lov om sosiale tjenester 13.12.1991 § 1-1 b

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

kunne oppfylle de lovpålagte oppgavene, og flere kommuner har i den forbindelse opprettet kommunale foretak.

Mange av boligstiftelsene har inngått avtale med kommunene/foretakene om at kommunen/foretaket leier alle boligene til stiftelsene med rett til fremleie. Det er da kommunen som tildeler boligene. Tildelingen ses i sammenheng med søkerens behov for hjemmehjelp/hjemmesykepleie, eller annen oppfølgingstjeneste. Mange av boligstiftelsene har således få eller ingen ansatte og styrets oppgave er i hovedsak å påse at avtalen med kommunen overholdes.

Svært mange kommuner har de siste årene opplevd redusert etterspørsel etter boliger for eldre og funksjonshemmede. Dette skyldes antakelig at eldre og funksjonshemmede i økende grad kjøper leilighet i det private markedet, samt at nyere boliger er universelt utformet. Til dette kommer at mange av boligene i boligporteføljen ikke er egnet til mennesker med funksjonsnedsettelse, fordi mange av boligene ikke har heis, har små bad og lignende.

Stiftelsesdato for stiftelsene i Vennesla er således et viktig poeng å få med seg. Vennesla boligstiftelse for erverv og drift av boliger for vanskeligstilte boligsøkere ble stiftet 17.08.1989. Stiftelsesdato for Vennesla boligstiftelse er 23.05.1991. Poenget her er at stiftelsene ble opprettet før kommunens boligpolitiske ansvar ble lovfestet i sosialtjenesteloven av 13.12.1991.

Boligstiftelsene i Vennesla eier et stort antall boliger⁵ som leies ut til målgruppene for stiftelsene. Målgruppen for Vennesla boligstiftelse er eldre og funksjonshemmede, og for Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte er det ungdom, sosialt vanskeligstilte og innvandrere som er målgruppen. Totalt er samlet boligportefølje slik pr 05.09.18⁶;

Huseier	Antall boliger
Vennesla kommune	47
Vennesla boligstiftelse	153 ⁷
Vennesla boligstiftelse for «vanskeligstilte boligsøkere»	74
Malermester Bratland	4
God Driv	9
Nystøl	2
Lindhus Utleie	12
Venneslagården borettslag	34
Sum	335

⁵ I følge årsregnskap for 2017 har Vennesla boligstiftelse 13 eiendommer og Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte 33 eiendommer, hvorav mange består av flere boliger.

⁶ Presentasjon fra Vennesla kommune – Tildeling av boliger fra A til Å

⁷ Det er kun 20 av 154 som ikke er omsorgsbolig

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Tildelingen av boliger skjer etter vedtak fra tildelingsutvalget. Tildelingsutvalget består pr 05.09.18 av følgende personer;

Gry L. Sørensen	Koordinerende og helse fremmende enhet
Bodil Domingos	Koordinerende og helse fremmende enhet
Cecilie Limm Pedersen	NAV Vennesla
Bjørn Erik Ekberg ⁸	Enhet for byggforvaltning
Lars Otto Nome	Enhet for livsmestring
Jarle Hammen	Enhet for livsmestring
Tordis Strand	Enhet for hjemmetjenester
Anita B. Åsan	Hægeland omsorgssenter og hjemmetjeneste

Revisjonen vil nevne noen eksempler i Vennesla Kommune på hvordan behovene for boliger i boligsosialt perspektiv endres over tid, samtidig som organiseringen i stiftelsene medfører en lite fleksibel ordning. Eksempel kan nevnes;

- I dag brukes bofelleskap til flyktninger, da man har lite 2-roms boliger tilgjengelig. Dette anses av kommunen som lite hensiktsmessig.
- Det er blitt flere brukere som ødelegger boligene. Det er mangelvare på boliger som tåler «hard belastning» i Vennesla kommune.
- Vennesla kommune eier ikke mange boliger selv. Det oppleves av kommunen som en utfordring at stiftelsene har «veto-rett⁹» i hvilke brukere de vil ha i sine boliger. Kommunen har da borettslag å tilby, noe som er lite hensiktsmessig å tilby brukere som bør ha bolig som tåler hard belastning. Her har man måtte leie inn bolig fra private utleiery og kommunen får regning på unormal slitasje og ødeleggelse.
- Det er mangel på rus og psykiatri plasser – heldøgnsbolig, hvor man også har behov for tjenester.

Vennesla kommune har de siste årene planlagt bygging av nye ROP-boliger (samtidig ruslidelse og psykisk lidelse) i kommunen og i sak 37/17 ble det vedtatt at oppføring av 12 ROP-boliger på Lomtjønn skal gjennomføres i samarbeid med Vennesla boligstiftelse. Kommunestyret vedtok i sak 3/18, samt i korrigerert versjon i sak 28/18, at Vennesla kommune skal stille selvskyldnergaranti for Vennesla boligstiftelse for lånet fra Kommunalbanken. Når boligene er ferdigstilt skal kommunen ha tildelingsrett for boligene og den skal leie personalbasen.

Revisjonen vil gi en redegjørelse for de sentrale regler om stiftelser med særlig fokus på rettsforholdet mellom en kommune som oppretter, og stiftelsen. Det vil også bli redegjort for

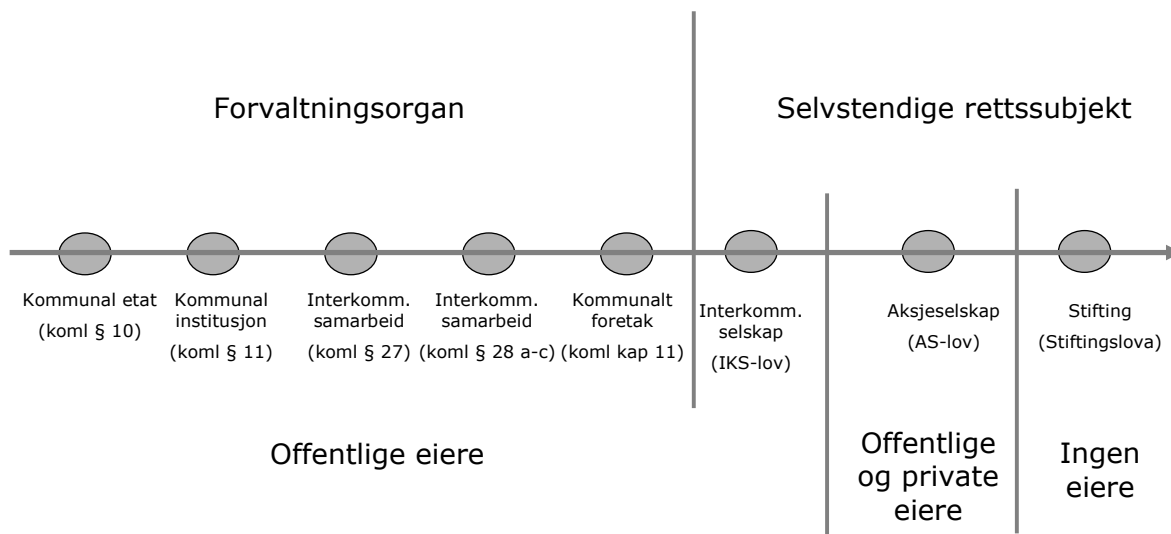
⁸ Bjørn Erik Ekberg er ansatt i Vennesla kommune og representerer boligstiftelsene i tildelingsutvalget

⁹ Det blir opplyst fra kommunen at stiftelsene har benyttet sin «veto-rett», slik at de ikke får inn brukere som bør ha en såkalt «hard bolig».

enkelte særskilte temaer knyttet til Vennesla kommunes samarbeid med Vennesla boligstiftelse og Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte.

4. Ulike organisasjonsformer for offentlig virksomhet

Figuren under viser de ulike organisasjonsformene kommunen kan velge for organisering av virksomheten. I det følgende vil det bli gitt en kort oversikt over rettsforholdene knyttet til de ulike organisasjonsformene i offentlig forvaltning;



Forvaltningsorganer brukes her som samlebetegnelse på de organer og institusjoner som er en integrert del av kommunen. Disse reguleres i lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunestyret er øverste organ i kommunen jf. kommuneloven § 6. Dette innebærer at alle andre kommunale organer og institusjoner er underlagt kommunestyrets instruksjonsmyndighet. Myndighet kan delegeres fra kommunestyret til andre organer eller institusjoner, men kommunestyret kan da likevel instruere organet, med mindre noe annet er fastsatt. Instruksjonsmyndigheten utøves gjennom kommunestyrets vedtak, som kommunens forvaltningsorganer er bundet av. Det at kommunestyret har generell instruksjonsmyndighet, som kan utøves direkte gjennom egne vedtak, gjør den politiske styringen av forvaltningsorganer enkel og effektiv.

Virksomhet kan også skilles ut fra kommunen som et selvstendig rettssubjekt. Virksomheten inngår da ikke i kommunen og er dermed ikke underlagt kommunestyrets generelle instruksjonsmyndighet på grunnlag av over- og underordningsforhold. Politisk styring og kontroll må da utøves gjennom de ordninger lovgivningen for den aktuelle virksomhetstypen foreskriver.

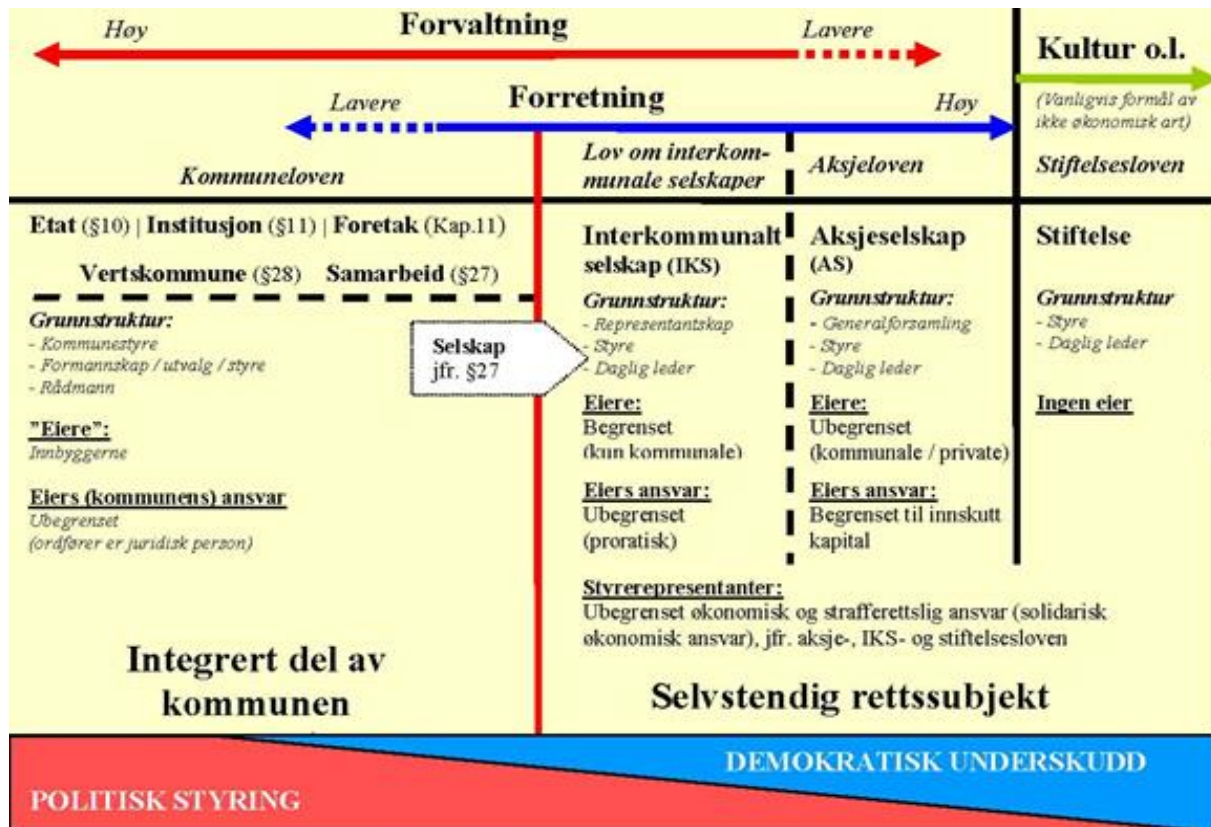


Fig: Politisk styring og ansvarsforhold knyttet til de ulike organisasjonsformer kommunen kan benytte

Den organisasjonsformen (eget juridisk subjekt) med tettest tilknytning til kommunen er interkommunalt selskap (IKS)¹⁰, som reguleres av lov 29. januar 1999 om interkommunale selskaper. Det er kun kommuner, fylkeskommuner og IKS som kan ha eierposisjon i slike selskaper. Eierkommunene velger sine representanter til representantskapet, som er selskapets øverste organ. Selskapet skal også ha et styre og en daglig leder, som er underlagt representantskapets instruksjonsmyndighet. Her utøves den politiske styringen og kontrollen indirekte ved at kommunen kan instruere sine representanter i representantskapet.

Aksjeselskap kan også velges som selskapsform for kommunal virksomhet og reguleres i lov av 13. juni 1997 om aksjeselskaper. Generalforsamlingen, som består av aksjeeierne eller deres representanter, er selskapets øverste organ. De kan ta beslutninger om alt som ikke eksplisitt er unntatt deres myndighet. Styret og daglig leder¹¹ velges av generalforsamlingen, og de er bundet av beslutningene som tas av generalforsamlingen. I et aksjeselskap kan både kommunen og private ha eierposisjon. Hvilken innflytelse kommunen har er da avhengig av størrelsen på eierposisjonen, vedtektene og eventuelle aksjonæravtaler.

En tredje selskapsform man kan velge, og som har minst tilknytning til kommunen av de som er gjennomgått her, er stiftelser. De reguleres av lov 15. juni 2001 om stiftelser (stiftelsesloven). En stiftelse har ingen eiere, den er selveiende. Kommunen kan opprette

¹⁰ Et unntak her er kommunelovens § 27 – selskap – som eget rettssubjekt, som ligger i skjæringspunktet mellom kommunal forvaltning og forretning.

¹¹ Daglig leder velges kun av generalforsamlingen der hvor dette er vedtektsfestet

stiftelser, men ikke eie dem. Som vi kommer nærmere inn på senere er kommunens mulighet for påvirkning begrenset til i hovedsak å velge representanter til stiftelsens organer.

5. Hovedtrekk ved organisasjonsformen stiftelse

Hva som utgjør en stiftelse er angitt på følgende måte i stiftelsesloven § 2:

*«Med stiftelse forstås 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.»*

En stiftelse er et instrument for å forvalte kapital eller andre verdier på en måte som tjener et nærmere angitt formål. For å opprette en stiftelse må det utarbeides og registreres et stiftelsesdokument som inneholder stiftelsens formål og vedtekter. Den som forestår dette er oppretter av stiftelsen. I det følgende vil det med «kommunen» siktes til kommunen i rollen som oppretter av en stiftelse med mindre noe annet er oppgitt. For å fullføre opprettelsen må grunnkapitalen overføres til stiftelsen.

En stiftelse er selveiende. Da det ikke er noen eiere er ikke det overordnede målet for virksomheten å tjene eiernes interesser, men snarere å fremme og tjene det vedtektsfestede formålet. IKS og aksjeselskap skal drives slik at det tjener eiernes interesser. Gjennom henholdsvis representantskapet og generalforsamling utøver eierne sin myndighet og setter mål og legger føringer for driften av virksomheten. Siden stiftelser ikke har eiere har de heller ikke noe organ for utøvelse av eiermyndighet.

Det fremgår av stiftelsesloven § 2 at formuesverdien må være «selvstendig» stilt til rådighet. Denne formuleringen uttrykker **selvstendighetskravet**. I dette kravet ligger det at stiftelsen må være tilstrekkelig uavhengig av oppretter, eventuelt andre som skyter inn kapital og de som kan dra nytte av utdelinger fra stiftelsen. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig uavhengighet vil det ikke være opprettet en stiftelse.

Tilstrekkelig selvstendighet er både et vilkår for at det skal foreligge en stiftelse og et grunnleggende kjennetegn ved stiftelser som organisasjonsform. Selvstendighetskravet medfører at kommunen ikke kan betinge seg rettigheter til kontroll over stiftelsen, eller rettigheter til midlene stiftelsen innehar, utover det stiftelsesloven tillater. Hva stiftelsesloven åpner for vil bli gjennomgått i punkt 7 og 8.

Enhver stiftelse skal ha et styre som er det øverste organet i virksomheten, og som har det overordnede ansvaret for alle sider ved driften. Det kan i tillegg ansettes en daglig leder som vil ha ansvar for oppgaver knyttet til den daglige driften, og denne vil da være underlagt styrets instruksjonsmyndighet.

6. Kommunens mulighet for påvirkning og kontroll

Utarbeiding av vedtekter og formål

Det er ved etableringen av stiftelsen at oppretteren har en sentral rolle. Den angir stiftelsens formål og utarbeider øvrige vedtekter. På den måten definerer oppretter både hva virksomheten skal drive med og rammene for organiseringen av virksomheten. Når stiftelsen er opprettet og registrert har oppretteren ikke mulighet til å endre formål og vedtekter.

Stiftelser kan ikke fritt endre vedtektene eller legges ned. De er i prinsippet uforanderlige og evigvarende.¹² Dette skiller stiftelser fra blant annet selskaper og foreninger, der vedtektsendringer og nedleggelse i utgangspunktet fritt kan gjennomføres så lenge det oppnås tilstrekkelig flertall. Stiftelsestilsynet har en viss adgang til å oppløse og avvikle stiftelser gjennom omdanningsreglene i stiftelsesloven, en adgang Stiftelsestilsynet har praktisert meget strengt. Som vi kommer tilbake til i kap 8 er adgangen til å gjøre endringer i vedtektene uansett strengt regulert i stiftelsesloven. Ved etableringen av stiftelsen er det dermed meget viktig at formålet er klart formulert, og gir en dekkende beskrivelse av hva kommunen ønsker at stiftelsen skal søke å oppnå.

Det er et krav for at det skal være opprettet en stiftelse at den er tilstrekkelig selvstendig i forhold til oppretter. Det vil dermed ikke være adgang til å vedtektsfeste at beslutningsmyndighet skal tilfalle andre organer enn de loven foreskriver at stiftelsen skal ha. Kommunen kan ikke gi seg selv myndighet til å ta beslutninger som blir bindende for stiftelsen eller til å instruere stiftelsens organer.

Valg av styremedlemmer

Unntaket fra at oppretter ikke kan tilskrive seg noen kontroll over stiftelsen er reglene om valg av styremedlemmer. Det skal fastsettes i vedtektene hvordan styret skal velges, og oppretter kan gi seg selv myndigheten til å oppnevne styrets medlemmer.

Oppretter står ikke helt fritt ved oppnevningen av styremedlemmer. Etter § 27 i stiftelsesloven er det krav om at mist ett styremedlem er uavhengig av den som har skutt inn grunnkapitalen i stiftelsen, og i NOU 2016:21 «Forslag til ny stiftelseslov» er dette foreslått økt til to. Der kommunen har skutt inn grunnkapitalen i stiftelsen må minst ett av styremedlemmene være en person som ikke «har tillitsverv i, eller står i et ansettelses- eller underordningsforhold» til kommunen. Da det kun kreves én uavhengig representant kan likevel styrets flertall bestå av personer med tilknytning til kommunen.

Selv om kommunen dermed kan velge et flertall av styremedlemmer som har tilknytning til kommunen at man forventer at de ivaretar kommunens interesser, legger stiftelsesloven noen føringer for styremedlemmenes utførelse av styrevervet som begrenser påvirkningsmuligheten. Styremedlemmene er forpliktet etter stiftelsesloven §§ 18, 19 og 30 til å drifte stiftelsen på en måte som tjener formålet, forvalte stiftelsens kapital på en forsvarlig

¹² NOU 1998:7 s 39

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

måte og kun gjøre utdelinger som er i samsvar med formålet. Dette forhindrer stiftelsen i å forvalte stiftelsens midler etter kommunens interesser, med mindre disse er sammenfallende med stiftelsens formål.

Inhabilitetsregler

Reglene om styremedlemmers og daglig leders habilitet i stiftelser er regulert i stiftelseslovens § 37. Formålet med bestemmelsen er å sikre at styret og daglig leder behandler saker og treffer avgjørelser ut fra hva som fremmer stiftelsens formål og hva som for øvrig ivaretar stiftelsens interesser. Advokatfirmaet Brath har skrevet følgende¹³;

«Det er verdt å merke seg at stiftelser, som selveiende institusjoner uten medlemmer, er særlig sårbare for illojale eller uheldige disposisjoner fra styrets side. Det skjer ingen aktiv eierkontroll med styrets forvaltning slik generalforsamlingen kan føre i selskaper. Det skjer heller ingen tilsvarende medlemskontroll med styret, slik medlemmer av foreninger kan utøve gjennom foreningens årsmøter. Habilitetsregler er derfor særlig viktige i stiftelser».

Det følger av stiftelseslovens § 37 at representanter med nær tilknytning til kommunen vil være inhabile i saker hvor kommunen har en «særinteresse». Dette vil hovedsakelig være i de tilfeller hvor kommunen er avtalepart. Regelen begrenser kommunens mulighet til påvirkning gjennom valg av styremedlemmer i de sakene hvor kommunen har fremtredende interesser. Det nærmere innholdet i habilitetsbestemmelsen vil bli gjennomgått konkret i relasjon til boligstiftelsene i punkt 9.

Det er verdt å merke seg at i forslag til ny stiftelseslov¹⁴ så skjerpes kravet til habilitet. Dagens unntak for den som har offentlig stilling eller verv og som deltar i saksbehandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som i det vesentlige gjelder bruken av midler stiftelsen har fått stilt til rådighet av det offentlige, fjernes¹⁵.

Innsyn og kontroll

Innsyn er helt sentralt for effektivt å kunne føre kontroll. Kontrollutvalget har fullt innsyn i alle saker og dokumenter i kommunens forvaltningsorganer jf. kommuneloven § 77. Videre har de tilsvarende innsyn i IKS, interkommunalt samarbeid som utgjør et selvstendig rettssubjekt og aksjeselskaper som er hel-eid av offentlige instanser jf. kommunelovens § 80. For andre selskapsformer, herunder stiftelser, gir ikke kommuneloven noen hjemmel for innsyn. Kontrollutvalget og kommunens revisor vil ha innsyn i alle dokumenter som uansett er offentlige, men utover dette må innsyn eller innsynsrett være basert på avtale mellom

¹³ Advokatfirma Brath – Bodø kommunale boligstiftelse – Endring av organisasjonsform – muligheter og konsekvenser

¹⁴ NOU 2016:21 § 52 (tidligere § 37)

¹⁵ NOU 2016:21 – Etter utvalgets mening fremstår lovfesting av unntaket som unødvendig da spørsmålet om habilitet alltid må avgjøres ut fra en vurdering om man har «særinteresse» etter andre ledd første punktum.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

kommunen og selskapet. Når kommunen oppretter en stiftelse er det derfor hensiktsmessig å fastsette en innsynsrett for kontrollutvalget i vedtektene.

Virksomhet	Innsyn
Kommunale forvaltningsorganer (Inkludert interkommunalt samarbeid jf. § 27 og vertskommunesamarbeid jf. § 28-1 a)	Fullt innsyn jf. koml. § 77
IKS Interkommunalt samarbeid jf. § 27 (eget rettssubjekt) AS - kun offentlige instanser som eiere	Fullt innsyn jf. koml. § 80
AS – ikke kun offentlige instanser som eiere Samvirke Stiftelser	Avtale/åpne kilder

7. Rådighet over stiftelsens verdier

Oppretters råderett

Ved opprettelsen av en stiftelse skal det skytes inn en grunnkapital i stiftelsen i form av penger eller andre formuesgoder. Det fremgår i stiftelsesloven § 3 at

«Når stiftelsen er opprettet, jf. § 2, har oppretteren ikke lenger rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen.»

Det presiseres her at eiendomsretten til formuesgodet overføres fra den som gjør innskuddet til stiftelsen. Bestemmelsen, sammenholdt med selvstendighetskravet, stenger for at oppretter forbeholder seg noen som helst form for råderett over midlene som overføres. Det kan for eksempel ikke fastsettes noen tilbakefallsrett. Det kan ikke bestemmes, verken i vedtektene eller på annen måte, at midlene kommunen skyter inn i stiftelsen skal føres tilbake til kommunen på nærmere angitte vilkår.

Tilsvarende vil også gjelde for midler som overføres til stiftelsen etter at den er opprettet. Reglene kan dermed ikke unngås ved å opprette en stiftelse med lav grunnkapital, for så å tilføre verdier til stiftelsen i etterkant av opprettelsen.

Forvaltning av stiftelsens midler

Etter at stiftelsen er opprettet er det styret, og de styret eventuelt delegerer til, som har råderetten over stiftelsens midler. Midlene disponeres over til drift av stiftelsen, og dette skal skje i tråd med styrets plikter etter stiftelsesloven §§ 18, 19 og 30 til å drive stiftelsen på en forsvarlig og formålstjenlig måte. Det foreligger separasjonsplikt etter stiftelsesloven § 21 som innebærer at stiftelsens midler må holdes adskilt fra andre eiendeler.

Der verdier overføres fra stiftelsen til noen andre uten at det mottas en likeverdig motytelse foreligger det en «utdeling». Reglene for utdeling i stiftelsesloven § 19 må da følges.

Det følger av stiftelsesloven § 19 at enhver utdeling fra stiftelsen «skal være i samsvar med stiftelsens formål». De midlene som overføres til stiftelsen er dermed bundet opp til tiltak som vil fremme nettopp dette formålet. Dersom kommunen på et senere tidspunkt ønsker å prioritere et annet formål er det ikke mulig å gjøre utdelinger til dette fra stiftelsen. De midlene som skytes inn i stiftelsen «låses» til det formålet som ble fastsatt på opprettelsestidspunktet.

I § 19 annet ledd står det at «[d]et kan ikke foretas utdelinger til oppretteren». Utdeling til kommunen som oppretter er dermed eksplisitt forbudt. Dersom kommunen oppretter en stiftelse vil det altså ikke være mulig med ensidig overføring av midler fra stiftelsen til kommunen, selv om man kan begrunne overføringen med at det tjener stiftelsens formål. Stiftelsestilsynet kan gjøre unntak fra forbudet mot utdeling til oppretter, men unntaksregelen er meget snever.

8. Omdanning av stiftelser

Ifølge stiftelsesloven § 45 er enhver «endring eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, eller av stiftelsens vedtekter» en omdanning. Selv den minste endring av disse vil dermed måtte følge reglene om omdanning i stiftelsesloven kapittel 6.

Videre følger det av stiftelseslovens § 45 femte ledd at reglene i kapittel 6 er ufravikelige. Det kan ikke fastsettes alternative ordninger i stiftelsesdokumentet, i vedtektene eller av den som er tillagt omdanningsmyndighet. Det er altså ikke mulig, selv for oppretter, å lage andre ordninger for omdanning av stiftelsen enn det som følger av loven.

I utgangspunktet er det Stiftelsestilsynet som har myndighet til å endre stiftelser.¹⁶ Denne adgangen kan gjennom stiftelsens vedtekter legges til noen andre, men ikke til oppretter av stiftelsen.¹⁷ Hvis myndigheten legges til andre enn Stiftelsestilsynet vil tilsynet uansett gjøre en kontroll av at omdanningsvedtaket er i samsvar med loven og vedtektene.¹⁸

For vedtektsbestemmelser som er av liten betydning, altså som ikke gjelder formålet eller ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen, er det tilstrekkelig at bestemmelsen er «uheldig eller ubeleilig» for at endring kan gjennomføres jf. § 46.

For alle endringer som ikke kan anses å være av liten betydning angis vilkårene slik i § 46:

¹⁶ Stiftelsesloven § 48 første ledd

¹⁷ Stiftelsesloven § 48 annet ledd

¹⁸ Stiftelsesloven §§ 51 jf. 48

«Omdanning kan foretas når en bestemmelse i vedtektene eller den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen

- a) ikke lar seg etterleve, for eksempel fordi stiftelsens kapital er utilstrekkelig til å tilgodese dens formål på en rimelig måte,*
- b) er åpenbart unyttig,*
- c) er i strid med hensikten i den disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, for eksempel fordi oppretterens forutsetninger for bestemmelsen har sviktet, eller*
- d) er åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig.»*

Som man ser utfra de uthevede vilkårene er det høy terskel for å gjøre endringer. I tillegg er det slik at selv om vilkårene for omdanning er oppfylt skal det kun omdannes så langt begrunnelsen tilsier. At det skal mye til for å kunne endre vesentlige sider ved en stiftelse har sammenheng med stiftelsers evigvarende karakter.

Selv om vilkårene for omdanning er oppfylt står man ikke fritt til å velge innholdet i omdanningsvedtaket. Det skal «så langt som mulig tilpasses det opprinnelige formålet eller det siktemålet som det må antas at lå til grunn for bestemmelsen» jf. stiftelsesloven § 47.

En stiftelse kan avskaffes ved omdanning til opphør, såfremt vilkårene for omdanning i § 46 er oppfylt. De midlene som gjenstår etter at alle stiftelsens kreditor krav er innfridd skal «brukes på en måte som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål» jf. § 47. Dersom dette ikke er mulig skal midlene gå til et «allmenntilleggsformål». Som gjennomgått over kan ikke kommunen betinge seg noen tilbakefallsrett, og dette vil også gjelde ved stiftelsens opphør.

Kommunen kan dermed ikke ensidig beslutte at stiftelsen skal opphøre, og selv om vilkårene skulle være oppfylt slik at en omdanning til opphør godkjennes av Stiftelsestilsynet vil de resterende midlene i stiftelsen som det klare utgangspunkt, ikke kunne føres tilbake til kommunen. Det kan være mulig å opprette en annen form for virksomhet som har tilsvarende formål som den aktuelle stiftelsen og som kunne fått tildelt stiftelsens midler ved omdanning til opphør. En annen mulighet kan være at Stiftelsestilsynet godkjenner at man binder midlene i kommunen til angitte spesifikke formål.

9. Vennesla kommunes bruk av boligstiftelser

9.1 Kort om boligstiftelsene

Vennesla kommune har opprettet to boligstiftelser; Vennesla boligstiftelse og Vennesla boligstiftelse for erveg og drift av boliger for vanskeligstilte. Stiftelsene reguleres av stiftelsesloven, offentleglova og lov om offentlige anskaffelser. Vedtektene for begge stiftelsene er i tråd med stiftelseslovens regler.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Begge stiftelsene har avtale med kommunen ved enhet for byggforvaltning, om drift av stiftelsen samt forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommene stiftelsen eier. Tildeling av boliger stiftelsene eier gjøres av tildelingsutvalget hvor en representant fra byggforvaltning møter på vegne av stiftelsen. Boligkontoret står for saksbehandling av leiekontrakter og oppfølging av beboere.

Formålet til Vennesla boligstiftelse er angitt på følgende måte i vedtektene:

«Stiftelsen har til formål å drive, erverve eller å forestå oppføring av trygdeboliger¹⁹ i nært samarbeid med kommunens faglige og administrative organer.»

Stiftelsen innehar en eiendomsmasse som er bokført med en verdi på ca. 60 millioner. På grunn av avskrivning sammenholdt med økningen i markedsverdi på boliger kan man gå utfra at den reelle verdien er høyere enn dette. På bakgrunn av årregnskapene²⁰ fra 2015- 2017 ser det ut til at stiftelsen har tilstrekkelig inntekter til å dekke egne kostnader slik at den ikke er avhengig av løpende tilskudd fra Vennesla kommune for å videreføres. Det skjer dermed ikke noen løpende overføring av ytterligere verdier til stiftelsen på dette grunnlag.

Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte har følgende formål:

«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 eiendomsmasse er bokført med en verdi på ca. 32 millioner, men også her er sannsynligvis markedsverdien noe høyere. Utfra årsregnskapene for 2015- 2017 ser det ut til at Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte har tilstrekkelig inntekter til å dekke egne kostnader uten tilskudd fra kommunen.

Begge stiftelsene har vedtektsfestet at kommunens administrasjon skal ha løpende informasjon om stiftelsens virksomhet og møte-, tale- og forslagsrett på styremøtene.

I tråd med loven er det fastsatt i begge stiftelsenes vedtekter at kapitalen skal anvendes til stiftelsens formål eller andre nær beslektede formål ved omdanning til opphør. Det er ikke angitt noe i vedtektene om hvem som skal ha omdanningsmyndighet, og denne ligger dermed til Stiftelsestilsynet.

¹⁹ Vennesla kommune legger til grunn at begrepet «trygdebolig» også omfatter omsorgsbolig.

²⁰ Det opplyses fra koordinerende enhet at ved bruk av stiftelser så har man ikke et fullstendig innblikk i faktiske kostnader for boligene, slik man ville gjort hvis kommunen eide, vedlikeholdt og driftet boligene selv. Dette kan påvirke forebyggende tiltak, for eksempel «miljøvaktmester»

9.2 Styrets sammensetning

Det følger av vedtektene for stiftelsene at begge styrene velges av Vennesla kommunestyre. Etter stiftelsesloven § 27 må minst ett²¹ av styremedlemmene være uavhengig av den som har skutt inn grunnkapitalen. For begge stiftelsene er det Vennesla kommune som har gjort innskuddet. Dette vil si at det må være en person i styret i hver av stiftelsene som ikke «har tillitsverv i, eller står i et ansettelses- eller underordningsforhold» til Vennesla kommune.

I vedtektene til Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte er det fastsatt at styret skal ha tre medlemmer som alle velges av kommunestyret. Det nåværende styret består av to representanter med politiske verv i kommunen og en representant som ikke «har tillitsverv i, eller står i et ansettelses- eller underordningsforhold» til Vennesla kommune (nestleder). Kravet om et uavhengig styremedlem er dermed oppfylt.

Det følger av stiftelsesloven § 27 sjette ledd at reglene om styremedlemmer også gjelder for varamedlemmer så langt de passer. Dermed burde vara for den uavhengige representanten også være uavhengig av kommunen. Alle de nåværende vararepresentantene har tillitsverv i kommunen, men revisjonen vil her anbefale å velge en uavhengig representant slik at kravet om et uavhengig styremedlem også er oppfylt på styremøter der varamedlem må tre inn.

I Vennesla boligstiftelse skal styret ha fem medlemmer hvorav et medlem skal være representant for beboerne oppnevnt av elderrådet og et medlem skal være oppnevnt fra rådet for funksjonshemmede. Styremedlemmer som sitter i elderrådet eller rådet for funksjonshemmede har «tillitsverv» i kommunen, og vil ikke regnes som uavhengige av Vennesla kommune i relasjon til kravet om uavhengig styremedlem.²² Etter revisjonens opplysninger gikk nestleder i stiftelsen ved forrige kommunevalg ut av kommunestyret og har heller ingen andre kommunale verv. Stiftelseslovens krav om et uavhengig styremedlem anses dermed oppfylt.²³

²¹ I forslag til ny stiftelseslov – NOU 2016:21 – er dette angitt til å være minst 2 styremedlemmer.

²² Prop L 65 (2017-2017 s.19. Folkevalgt organ er her ikkje berre dei direkte valde kommunale sjølvstyreorgana, som kommunestyret – omgrepet omfattar i utg.pkt også alle kollegiale organ som er sette ned i medhald av kommunelova, sjølv om disse organa er indirekte valde. Råd for eldre, for personar med nedsatt funksjonsevne og for ungdom, der medlemmene blir valde av eit kommunestyret, er difor å rekne som folkevalgt organ.

²³ Vi gjør oppmerksom på at i forslag til ny stiftelseslov skjerpes kravene til uavhengighet, slik at man øker antallet medlemmer i styret som skal være uavhengig fra ett til to.

9.3 Habilitet og dobbeltroller

Det er flere personer med styreverv og ansettelsesforhold i stiftelsen som også har ulike former for tilknytning til kommunen. Dette aktualiserer habilitetsspørsmål i to relasjoner; når personene opptrer i sin rolle i kommunen og når vedkommende opptrer i sin rolle i stiftelsene.

Kommunen

Regler om ansatte og folkevalgtes habilitet er regulert i forvaltningsloven og kommuneloven. Styremedlemmene og daglig leder i stiftelsen vil i deres rolle i kommunen være inhabile til å behandle og ta avgjørelser i alle saker der stiftelsen er «part» jf. forvaltningsloven § 6 jf. § 10. Som følge av tilknytningen til stiftelsen kan de samme personene være inhabile i andre saker der stiftelsen har interesser, men ikke partsstatus, på bakgrunn av regelen om inhabilitet på grunn av «andre særegne forhold». Regelen gjelder ikke kun der det skal fattes vedtak, men også for andre typer avgjørelser, som privatrettslige, internt administrative eller prosessledende avgjørelser.²⁴

De folkevalgte som sitter i stiftelsens styre skal altså trekke seg fra behandlingen av saker hvor stiftelsen er part, og der den ikke er part, men har sterke interesser i saken. Dette gjelder ikke varamedlemmer, med mindre de har vært med på behandling av den aktuelle saken i stiftelsens styre.²⁵ Revisjonen har foretatt stikkprøvekontroll i forbindelse med sak om ROP-boliger. Her ser vi at styremedlemmene har fratrudd på grunn av inhabilitet i behandling av sak hvor stiftelsen er part, noe som indikerer at man er oppmerksom på at vervet som styremedlem i stiftelsen vil medføre inhabilitet i saker hvor stiftelsen er part.

Ved alle avtaler som inngås mellom stiftelsene og kommunen, og i andre saker hvor stiftelsene er part, er daglig leder i stiftelsen inhabil både til å utføre saksforberedelser fra kommunens side og fatte avgjørelse på kommunens vegne. Selv om enkelte oppgaver i tilknytning til stiftelsene vil kunne falle utenfor det som anses som «saksbehandling» i fvl. § 6 kan det være hensiktsmessig at alle arbeidsoppgaver knyttet til samhandling med stiftelsen legges til noen andre enn den som er daglig leder i stiftelsene i og med at daglig leder samtidig er ansatt i kommunen. En slik fordeling gjør at man unngår en rekke habilitetsvurderinger, samtidig som det er egnet til å skape tillitt til kommunen at slike dobbeltroller unngås.

Etter fvl. § 6 tredje ledd vil også den inhabile tjenestemannens underordnede være inhabile til å treffe avgjørelse i saken. Den nåværende daglig leder er enhetsleder for byggforvaltning, noe som medfører at avgjørelser i saker der hun er inhabil må tas av noen utenfor enheten. Dette vil altså ikke kun gjelde det å fatte vedtak, men også avgjørelser som er ledd i saksbehandling eller er av privatrettslig karakter.

²⁴ Bernt, Jan Fridthjof (06. 12.2017) - Norsk lovkommentar 30. april 2018, fra www.rettsdata.no

²⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 62

Stiftelsene

Styremedlemmer og daglig leder som har tillitsverv eller stilling i kommunen kan ikke delta i saksbehandlingen eller avgjørelsen av saker hvor kommunen har «økonomisk eller annen fremtredende særinteresse» jf. stiftelsesloven § 37 annet ledd.

Høyesteretts kjæremålsutvalg har angitt at det ikke er et krav at interessen går på tvers av stiftelsens interesser og at «[d]et må være tilstrekkelig at den interesse organisasjonen har i saken, er spesiell og av en slik styrke at den er egnet til å påvirke styremedlemmets standpunkt i saken».²⁶ Det følger av annet ledd at det ikke er tilstrekkelig at saken gjelder disponering over midler som er tildelt av kommunen, og i forarbeidene til den nye stiftelsesloven angis det at dette alene uansett ikke ville utgjort noen «fremtredende særinteresse».²⁷ Det vil nok i første rekke være saker der kommunen er direkte involvert som avtalepart at det foreligger en «økonomisk eller annen fremtredende særinteresse».

Nåværende daglig leder i Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte og Vennesla boligstiftelse er enhetsleder i kommunen og vil dermed være inhabil i saker hvor kommunen har en slik særinteresse. De styremedlemmene som er medlem av kommunestyret, eldrerådet og rådet for funksjonshemmede har «tillitsverv» i kommunen og vil også være inhabile i slike saker.

I begge stiftelsene er det slik at alle styremedlemmer og vararepresentanter har «tillitsverv» i kommunen, utenom en representant. Det er altså kun denne ene representanten som kan behandle saker der kommunen har en «økonomisk eller annen fremtredende særinteresse».

For at styret skal være vedtaksført må mer enn halvparten av styremedlemmene være tilstede eller delta i behandlingen jf. stiftelsesloven § 32. Inhabile styremedlemmer medregnes ikke selv om de skulle være tilstede. I Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte skal styret etter vedtektene ha tre medlemmer, og det må dermed være minst to styremedlemmer som kan delta i behandlingen av saken for at styret skal være vedtaksført. For Vennesla boligstiftelse som har fem styremedlemmer blir minstekravet for vedtaksførhet tre styremedlemmer. I saker der kommunen har «fremtredende særinteresse» er det kun ett styremedlem i hver av stiftelsene som ikke er inhabil, og det må dermed oppnevnes settestyre²⁸ i slike saker for å få et vedtaksført styre.

²⁶ Kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg publisert i HR-2001-00556

²⁷ NOU 21: 2016 s. 101

²⁸ Settestyre skal da oppnevnes av stiftelsestilsynet jf. stiftelsesloven § 29 og Ot.prp.nr. 15 (2000-2001) s. 105.

9.4 Tilskudd fra Husbanken

Tilskudd til utleieboliger

Det kan tildeles tilskudd fra husbanken til tiltak som bidrar til at antallet utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet økes.²⁹ Det gis tilskudd til oppføring, kjøp og utbedring av boliger samt til å bygge om andre typer bygninger til boliger. Dersom kommunen skal eie boligene tildeles tilskuddet til kommunen.

Det er også mulig for selskaper og andre typer virksomheter å søke om tilskudd til utleieboliger fra husbanken. Virksomheten må da ha til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte. Det stilles også krav om at kommunen har eksklusiv tildelingsrett i 30 år, at det tinglyses klausul om tildelingsretten og at eiendommen skal leies ut til vanskeligstilte, samt at det inngås en samarbeidsavtale om forvaltningen av boligene.

Boligstiftelsene kan dermed gis tilskudd til å oppføre, kjøpe eller bygge om bygg til utleieboliger for vanskeligstilte, såfremt det inngås avtaler som oppfyller vilkårene.

Investeringsstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger

Investeringsstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger kan kun gis til kommunen og det kan ikke videretildeles.³⁰ Boligstiftelsene er selvstendige juridiske enheter og vil klart ikke kunne motta slike tilskudd, heller ikke gjennom videretildeling fra kommunen.

Kommunen kan anskaffe boligene ved å eie dem selv eller «gjennom avtaler på forretningsmessig basis». En eventuell avtale må innebære at kommunen disponerer omsorgsboligene eller sykehjemsplassene i minst 30 år.

Uansett om kommunen velger å eie boligene selv eller anskaffe dem ved langtidsleiekontrakt eller lignende, må de avtaler som inngås om tjenester eller bygge- og anleggsarbeid følge regelverket om offentlige anskaffelser. Slike avtaler vil måtte konkurranseutsettes. Selv om boligstiftelsen ønsker å bidra, og kan gi et gunstig tilbud, må også andre tilbydere gis mulighet til å konkurrere om oppdraget.

²⁹ Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken – 18.12.2017

³⁰ Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken § 3

9.5 Omdanning av boligstiftelsene

Det er Stiftelsestilsynet som sitter med myndighet til å omdanne boligstiftelsene. Vennesla kommune eller styret i stiftelsene kan sende søknad om omdanning. En eventuell søknad må begrunne at vilkårene i stiftelsesloven § 46 er oppfylt.

Det kan i en slik søknad argumenteres for at videre drift av boligstiftelsene er «i strid med hensikten i den disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen» jf. § 46 bokstav c. Som eksempel i lovteksten nevnes at «oppretterens forutsetninger for bestemmelsen har sviktet». Det ligger i ordlyden at endrede forhold gjør at videre drift vil være i motstrid med det intenderte og vedtektsfestede formålet. At dette er tilfelle kan da begrunnes med at endringene i kommunens lovpålagte plikter til å gi vanskeligstilte et boligtilbud utgjør en betydelig endring av de forutsetninger som lå til grunn da kommunen opprettet stiftelsene. Vi viser her til avsnitt 3 i notatet som viser at kommunene er pålagt langt større plikter gjennom lovverk og reformer enn de var på tidspunkt for etablering av stiftelsene.

En søknad om omdanning kan også bygge på at det er «åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig» at stiftelsen videreføres. Det kan argumenteres med at det vil sikre bedre oppnåelse av boligstiftelsenes formål å organisere utleie og vedlikehold av den eiendomsmassen stiftelsene innehar i en virksomhetsform som har kommunen som eier. Da vil kommunen stå friere til å disponere over eiendomsmassen på en måte som kan fremme en helhetlig boligpolitikk i kommunen, samtidig som det er mindre betenkelig at kommunen dekker utgifter til vedlikehold og opprustning dersom kommunen blir eier av de aktuelle boligene.

Justisdepartementet har behandlet klager på avslag av søknad om omdanning til opphør av boligstiftelser opprettet av kommuner.³¹ Begge søknadene gjaldt boligstiftelser med lignende formål som Vennesla boligstiftelse og Vennesla boligstiftelse for vanskeligstilte. Justisdepartementet opprettholdt avslaget i begge sakene. Vi gjengir her departementets vurdering i svar til Bodø kommunale boligstiftelse;

«Departementet påpeker at stiftelser er selveiende institusjoner. Det medfører at ingen utenforstående i kraft av eierinteresser, medlemskap eller mottakerinteresser har noen legitim grunnlag for å gjøre endringer i stiftelsens rettslige driftsgrunnlag. Når man har valgt stiftelsesformen har man gitt fra seg eierrådigheten over de midlene stiftelsen er tildelt. Etter opprettelsen av stiftelsen er det stiftelsen som selv eier og forvalter egne midler. Om en stiftelse skal omdannes må derfor vurderes ut fra stiftelsen og dens formål med videre. Departementet påpeker også at stiftelsesformen, i større grad enn andre organisasjonsformer, sikrer en formuesverdi disponeres i tråd med et bestemt og varig formål. Av denne grunn stilles det forholdsvis strenge vilkår for at en stiftelse skal kunne omdannes til opphør».

³¹ Vedtak i klagesak vedrørende omdanning til opphør – Bodø kommunale boligstiftelse, Justisdepartementet, 23.12.13 og Vedtak om Harstad kommunes boligstiftelse – Klage på stiftelsestilsynets vedtak, Justisdepartementet, 10.03.10

Selv om det utfra kommunens ståsted ville vært gunstig å omdanne kunne ikke dette begrunne omdanning. Justisdepartementet påpeker at begrunnelsen må hvile på at stiftelsens formål blir vesentlig bedre ivarett som følge av en omdanning og at hensynet til beboerne gjør formålet med stiftelsen åpenbart ufornuftig/unyttig/uheldig. Departementet påpeker også at klager³² ikke har lagt frem tall eller andre opplysninger som viser at beboerne åpenbart kommer bedre ut ved omdanning til opphør av stiftelsen. Sakene viser at å få omdannet en stiftelse til opphør er særdeles vanskelig slik Stiftelsestilsynet og Justisdepartementet praktiserer regelverket i dag.

10. Anbefaling

Revisjonen kan etter denne gjennomgangen med enkelte få unntak ikke anbefale at man med dagens lovverk oppretter nye stiftelser til bruk i offentlig forvaltning. Revisjonen kan med dagens regelverk og praktiseringen av dette heller ikke anbefale at kommunen tilfører stiftelsene ytterligere tilskudd eller kapital før man har tatt en grundig gjennomgang av hensiktsmessigheten i bruken av stiftelsene. Man må legge til grunn at de økonomiske midler som tilføres stiftelsene ikke i fremtiden vil kunne tilbakeføres til kommunen som oppretter av stiftelsene. Det vil si at de økonomiske midlene blir «innelåst» i stiftelsene.

I gjennomgangen bør man vurdere stiftelsene Vennesla kommune har opprettet i den hensikt å se om stiftelsenes formål er i samsvar med kommunens nåværende og fremtidige mål og politikk på området. Revisjonen har under avsnitt 3 vist flere eksempler i Vennesla kommune på hvordan behovet i boligsosialt perspektiv endres over tid, samtidig som det medfører en utfordring da en stor boligmasse i dag ligger i stiftelsene. Formålet og behovet for eventuelle endringer bør ses i et svært langt perspektiv, da en stiftelse i regelen er evigvarende. Dersom man ønsker å fortsatt benytte stiftelsene til offentlige formål må man se hen til stiftelsesloven og sikre uavhengighet til oppretter, herunder reglene for habilitet.

Grunnlaget for revisjonens anbefaling er at man ved bruk av stiftelser til gjennomføring av offentlige formål mister stor grad av politisk styring og kontroll og man legger avgjørende myndighet til Stiftelsestilsynet i den grad man har behov for endringer, istedenfor å ha politisk styring og kontroll med dette selv. I den grad kommunens behov eller de politiske ønsker og prioriteringer endres og ikke fullt ut samsvarer med stiftelsenes formål, vil kommunen med meget stor sannsynlighet ikke få tilgang til stiftelsens kapital. På denne bakgrunn mener revisjonen at stiftelser med dagens lovgivning (etter at sosialtjenesteloven kom i 1991) er lite hensiktsmessig til å ivareta oppgaver etter offentlig forvaltning. Slik forslag til ny stiftelseslov nå foreligger vil kravene til uavhengighet til kommunen som oppretter forsterkes og revisjonens anbefaling om ikke å bruke stiftelser i kommunal forvaltning vil styrkes.

³² Vedtak i klagesak vedrørende omdanning til opphør – Bodø kommunale boligstiftelse

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

I den grad dagens formål ikke samsvarer med kommunens ønsker og prioriteringer i dag og i fremtiden, vil revisjonen anbefale at man starter et arbeid i forsøk og å få omdannet stiftelsene³³.

Kristiansand 12.11.18



Tor Ole Holbek

Revisjonssjef



Monica H. Smith-Tønnessen

Ass. Revisjonssjef

1. Vedlegg – Tilbakemelding fra stiftelsene på notatet, datert 12.11.18

³³ Det pågår p.t et tilsvarende arbeid i Kristiansand og Trondheim kommune med bistand av KS.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Vedlegg 1;

Hei.

Det vises til tilsendt Notat 2.11. 2018 om Vennesla kommune sin bruk av stiftelser og konsekvensen av bruken av stifter.

Stiftelsen har følgende kommentarer.

Vedr s. 4, om tildeling sv boliger: « Det oppleves av kommunen som en utfordring at stiftelsene har «veto-rett»

> Vennesla boligstiftelse har gjort følgende enstemmig vedtak i sak 26/2017 om Vetorett:

> Stiftelsen må hensyn ta stiftelsens økonomi over tid. Stiftelsen har også et viktig ansvar ovenfor øvrige beboere og sikkerhet i byggene. Det er derfor et viktig prinsipp at stiftelsens representant i tildelingsutvalget har vetorett ved tildeling av bolig. Representanten kan ved å bruke veto retten nekte tildeling av bolig når:

- > • leietaker oppfattes å kunne bli en økonomisk belastning ved restanse og risiko for ødeleggelse på stiftelsens eiendom
- > • og/eller det er knyttet sikkerhetsmessige utfordringer ved tildeling
- > • og/eller en miljømessig utfordring ved tildeling, ved at en blander ulike målgrupper
- > • eller ved andre prinsipielle årsaker

>

> I tillegg har Husbanken en forutsetning for tildeling av tilskudd at boligen ikke brukes til annen målgruppe. Dette forhold må stiftelsen påse at blir ivaretatt ved tildeling av bolig.

> Det er bare unntaksvis denne veto rett er benyttet, i løpet av de siste 5 år, bare få ganger.

>

> Vedr pkt 6. Kommunens mulighet for påvirkning og kontroll. Valg av styremedlemmer.

> S 15. Kommentar. I hht begge stiftelsens formål er det hensiktsmessig at 1-2 av styremedlemmene har innsikt i boligsosiale forhold i kommunen gjennom kommunale verv.

> S. 16. « De styremedlemmene som er medlem av kommunestyre, eldrerådet og rådet for funksjonshemmede har «tillitsverv» i kommunen og vil også være inhabil i slike saker».

>

> Kommentar: Dette kan løses ved at de varamedlem som er valgt av kommunen ikke har kommunale verv og at representanter valgt av eldrerådet og rådet for funksjonshemmede ikke er medlem i noen av disse styrene men har bakgrunn for å ivareta rådernes interessegrupper.

Mvh,

Inger Turid Tonstad

Styreleder i stiftelsene