



HOLMESTRAND KOMMUNE

ORGANISERING AV
EIERSKAP OG FORVALTNING AV
KOMMUNALE BOLIGER

HOLMESTRAND KOMMUNE

2024/2025

TITTEL	RAPPORT – BOLIGFORVALTNING – HOLMESTRAND KOMMUNE
OPPDRAKSGIVER	HOLMESTRAND KOMMUNE
RAPPORTTYPE	ENDELIG RAPPORT
UTARBEIDET AV	MATHILDE TVEIT, NILS-ARE JOHNSPlass, VIBEKE RESCH-KNUTSEN, BJØRN FREDRIK KRISTIANSEN
KVALITETSSIKRET AV	BJØRN FREDRIK KRISTIANSEN
PROSJEKTTYPE	BOLIGFORVALTNING
FORSIDEFOTO	HRP

HRP AS
DRONNING EUFEMIAS GATE 16
0191 OSLO

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	INNLEDNING	4
	1.1 BAKGRUNN FOR SAKEN	4
	1.1 BOLIGSOSIAL BISTAND I HOLMESTRAND KOMMUNE	4
	1.2 AVGRENSNING AV OMFANGET	4
2.	DAGENS SITUASJON	6
	2.1 DAGENS ORGANISERING – HVEM GJØR HVA?	6
	2.2 BOLIGMASSENS OMFANG OG BRUK	7
	2.3 BOLIGMASSENS TILSTAND OG VERDI	8
3.	BEBOER- OG TJENESTEPERSPEKTIV	10
4.	EIENDOMSPERSPEKTIV	11
5.	MULIGE ORGANISASJONSFORMER	12
	5.1 EGENREGI	13
	5.2 KOMMUNALT FORETAK (KF)	13
	5.3 STIFTELSE	14
6.	KRITERIER FOR VALG AV ORGANISERING	15
7.	VURDERING OG ANBEFALING	17
	7.1 ALT 0 – DAGENS LØSNING FORTSETTER	17
	7.2 ALT 1 – SAMLING I BASISORGANISASJONEN	17
	7.3 ALT 2 – SAMLING I KOMMUNALT FORETAK	18
	7.4 ALT 3 – SAMLING I STIFTELSE	18
	7.5 ANBEFALING	19
8.	MULIGHET FOR OPPHEVELSE AV STIFTELSE	20
	8.1 GJENNOMFØRING	21
9.	HVORDAN KAN EV. BOLIGENE OVERFØRES TIL STIFTELSE?	23

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR SAKEN

HRP fikk høsten 2023 i oppdrag av Holmestrand kommune å utarbeide et beslutningsgrunnlag for oppfølging av formannskapetets bestilling fra 23.4.2023 sak 044/23. Saken er en konsekvens av at stiftelsesloven er endret med virkning fra 01.01.2023, slik at kommuner som tidligere har opprettet boligstiftelser, kan tilbakeføre stiftelsens eiendomsportefølje (kapital) på vilkår som er spesifisert i lovendringen. Kommunen ønsket et beslutningsunderlag for å kunne vurdere fremtidig organisering av alle de boligene kommunen disponerer.

Holmestrand kommune har i dag en ordning der boligporteføljen i tidligere Holmestrand kommune forvaltes av Holmestrand Boligstiftelse. Stiftelsen eier ca. 250 boligheter og har tett samarbeid med Ungdommens selvbyggerlag (USBL) om forvaltningen av disse enhetene. Boligporteføljen i tidligere Sande og Hof kommune er eid av Holmestrand kommune, med unntak av to små stiftelser i Hof. Kommuneadministrasjonen tar selv hånd om forvaltningen. Den boligporteføljen kommunen eier selv, utgjør totalt 219 enheter inkludert omsorgsboligene. I tillegg leier kommunen 38 boliger som fremutleies.

Holmestrand Boligstiftelse er den største tilbyderer utenfor kommunens administrasjon. Som følge av lovendringen ønsker kommunen bakgrunn for å kunne vurdere om Holmestrand kommune bør:

1. Fortsette med dagens modell
2. Starte prosess med tilbakeføring av boligene fra stiftelsenes porteføljer til kommunen
3. Overføre kommunens boligportefølje til en eller flere stiftelser

Høsten 2024 fikk HRP i tilleggsoppdrag å utarbeide en anbefaling basert på det opprinnelige oppdraget.

1.1 BOLIGSOSIAL BISTAND I HOLMESTRAND KOMMUNE

Kommunens hjemmeside beskriver kommunens arbeid med boligsosial bistand slik:

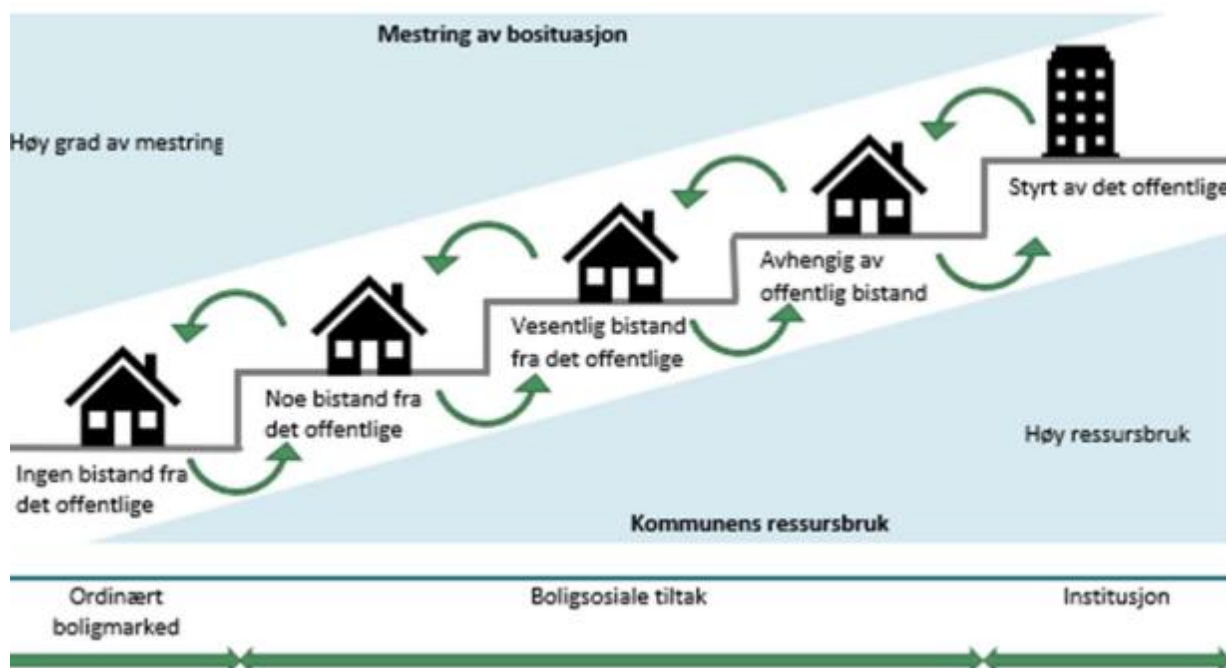
«Kommunen skal forebygge boligsosiale utfordringer og bistå innbyggere som er vanskeligstilt på boligmarkedet til å skaffe seg og beholde egnet bolig. Leie av kommunal bolig er ett av flere aktuelle tiltak. Helseutfordringer og behov for tilrettelegging og tilsyn kan kvalifisere for omsorgsbolig.

Kommunal bolig er ikke ment som en varig ordning, og det oppfordres til å forsøke å skaffe seg bolig privat. Leieavtalene er tidsbestemte, vanligvis tre år. Unntak er bemannede omsorgsboliger der leieavtale gjelder inntil omsorgsbehovet endres.»

1.2 AVGRENSNING AV OMFANGET

Helheten på boligområdet kan illustreres med boligtrappa. Boligtrappa er inspirert av omsorgstrappa, som brukes innen helse- og omsorgsområdet. Boligtrappa bruker trappeillustrasjonen for å vise i hvilken grad innbyggerne mestrer sin egen bosituasjon, og behovet for bistand til å bo eller skaffe seg bolig på ulike nivåer. Figuren under er hentet fra Boligsosial plan 2023-2034. Trappa illustrerer grad av:

- Mestring av egen bosituasjon (høy grad av mestring til venstre i illustrasjonen)
- Bistandsbehov for å mestre egen bosituasjon (illustrert som ulike trinn i trappa)
- Ressursinnsats fra kommunens side (høy ressursinnsats mot høyre i trappa)



Boligtrappa - grad av mestring av egen bosituasjon og grad av bistand og ressursbruk fra kommunen.

Denne rapporten omhandler ulike modeller for eierskap og forvaltning av de kommunale boligene. I tillegg tar rapporten opp samspillet med de kommunale tjenesteområdene som ivaretar tildeling, rådgivning og bostøtte til kommunens innbyggere.

- Rapporten tar ikke opp problemstillinger knyttet til planlegging på boligområdet gjennom arbeid med kommuneplan, reguleringsplaner eller kommunens myndighetsutøvelse/samhandling med private utbyggere. Nye former for samspill med aktører i markedet, herunder «Den tredje boligsektor», behandles heller ikke. Kommunen ivaretar disse problemstillingene i egne prosesser utenfor denne rapportens mandat.
- Rapporten skal beskrive mulige løsninger og konsekvenser av de tre alternative modellene som inngår i oppdraget:
 - Fortsette med dagens modell, dvs. delt eierskap og forvaltning mellom kommunen og stiftelsen
 - Tilbakeføre boligene fra stiftelsen til kommunen (enten i basisorganisasjonen eller i et kommunalt foretak (KF))
 - Overføre kommunens boliger til én eller flere stiftelser
- Som en tilleggsbestilling fra oppdragsgiver skal rapporten også gi en anbefaling. Dette er gitt i kapittel 7.5.

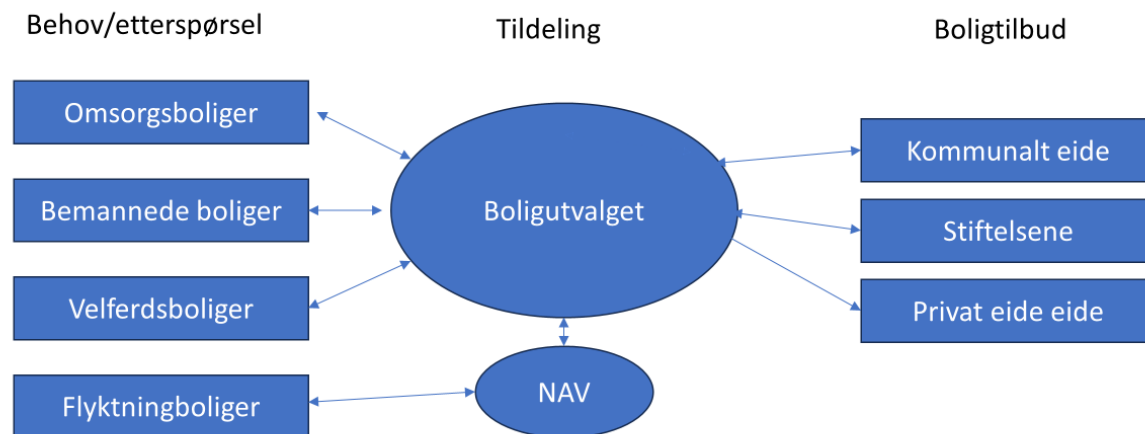
2. DAGENS SITUASJON

2.1 DAGENS ORGANISERING – HVEM GJØR HVA?

Tildeling, bruk, eierskap, forvaltning og utvikling av boligene gjennomføres på følgende måte:

- **Tildeling** av boliger skjer i Boligutvalget, som har oversikt over hele boligmassen. Boligutvalget har faste representanter for de helse- og sosialfaglige tjenestene, som har oversikt over behovet for boliger av ulike typer. I Boligutvalget deltar og representanter fra eiendomsforvaltningen, som har oversikt over tilgjengelige boliger i kommunens og stiftelsens porteføljer.
Spesielt for flyktningboliger er at NAV styrer tildelingen.
- **Eierskapet** til boligmassen er delt på
 - o Kommunes basisorganisasjon
 - o Tre stiftelser (med samme styre og ledelse) heretter omtalt som stiftelsene
 - o Eksterne eiere/utleiere – ca. 40 boliger som leies inn for fremleie. I tillegg er det inngått avtaler med utbyggere om oppføring av boliger hvor kommunen har rett til å tildel/tilvise leietakere. Dette gjelder p.t. avtale med Trysilhus Sørøst AS om 4 boliger på Solbergjordet i Holmestrand og Klokkejordet Utvikling AS i Sande.
- **Eiendomsforvaltningen** (FDV) av boligmassen ivaretas av hver av eierne
 - o Det vurderes å være noe bedre tilstand på stiftelsenes eiendommer enn på kommunens
 - o Det er lav tomgang, dvs. få ledige boliger
- **Byggherrerollen** ved utvikling og nybygg ivaretas av hver av eierne
 - o Kommunen gjennomfører sine bygge- og rehabiliteringsprosjekter etter reglene i den kommunale prosjektmodellen.
 - o Stiftelsene har noe større frihet til å velge gjennomføringsmodell og har en egenkapital som sikrer finansiering.

Figuren nedenfor viser hvordan Boligutvalget er sentralt i tildelingsprosessen ved å holde oversikt over det samlede behovet og det samlede tilbudet av boliger.



Tildelingsprosessen – Boligutvalgets sentrale rolle

2.2 BOLIGMASSENS OMFANG OG BRUK

Holmestrand kommune har i dag en ordning der boligporteføljen i tidligere Holmestrand kommune forvaltes av Holmestrand Boligstiftelse. Totalt disponerer kommunen gjennom henholdsvis direkte eierskap, innleie for fremleie, og ved tildelingsrett til boliger i stiftelsen ca. 500 boliger, som er fordelt med 219 i kommunalt eie, 38 innleide for videre utleie, og ca.235 eid av stiftelsen.

Boligporteføljen i tidligere Sande og Hof kommuner (219 enheter) var eid av de respektive kommunene, mens Holmestrand boligstiftelse eier boligene (ca.235) som ble disponert av tidligere Holmestrand kommune.

Innleieporteføljen på 38 boliger er større enn tidligere på grunn av et større behov for leiligheter og familieboliger med flere soverom på grunn av økt mottak av flyktninger.

Kommunen har behov for tilgang til ulike typer boliger for å kunne oppfylle sitt boligsosiale ansvar. Disse kan deles i to hovedkategorier, der den siste kan deles i flere underkategorier:

- Omsorgsboliger
- Boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet
 1. «Boliger for vanskeligstilte» - boliger for personer som er i en vanskelig situasjon akutt eller i en kort periode, ved at de står uten bolig eller står i fare for å miste boligen sin (dette vil både kunne gjelde for husholdninger med en eller to personer, eller for familier med flere barn). Det er NAV som har akuttboligene.
 2. «Flyktningboliger» - boliger for personer som i en periode trenger hjelp til å finne egnet bolig, f.eks. flyktninger
 3. «Rus- og psykiatriboliger» - boliger tilrettelagt for personer som trenger omfattende oppfølging og tjenester over lang tid for å mestre boforholdet (mestre å bo), f.eks. personer med rusutfordringer eller psykiske utfordringer, personer med særskilte behov
 4. Boliger for personer med nedsatt funksjonsevne

2.3 BOLIGMASSENS TILSTAND OG VERDI

2.3.1 TILSTAND - KOMMUNALT EIDE BOLIGER

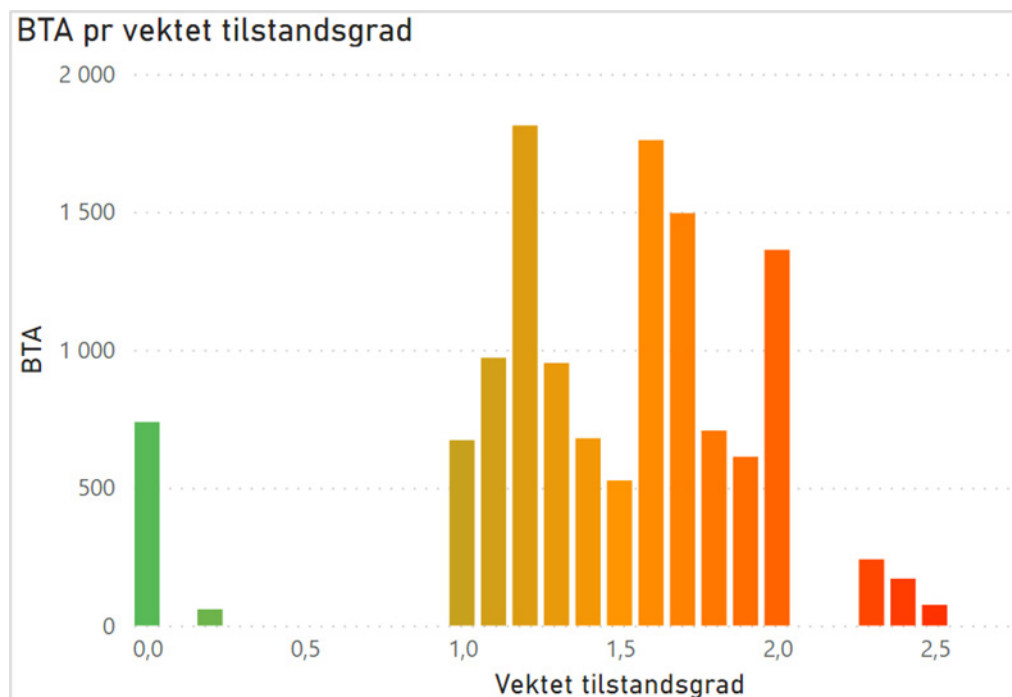
HRP gjennomførte i desember 2021 en kartlegging av tilstanden i de kommunalt eide boligene.

225 enheter ble kartlagt. Tabellen nedenfor viser fordelingen. Antall boliger i rekkehus, kjedehus og andre småhus er 131, mens antallet bygninger er betydelig lavere.

Bo- og servicesenter	49
Enebolig	4
Rekkehus, kjedehus, andre småhus	131
Store boligbygg	15
Tomannsbolig	26
Total	225

De kommunalt eide boligene har en gjennomsnittlig arealvektet tilstandsgrad på 1,45, som er marginalt bedre enn de kommunale formålsbygningene med 1,51. Det nasjonale gjennomsnittet for kommunale bygningsporteføljer ligger på ca. 1,3 og utgjør i dagens kostnadsnivå om lag 6 600 kroner pr kvm inkl. mva. for hele porteføljen. For boligene i Holmestrand estimeres dagens oppgraderingsbehov å ligge på om lag 7 500 kroner pr kvm for hele boligmassen, tilsvarende 90 – 100 mill. inkl. mva.

Bildet nedenfor illustrerer fordelingen av tilstand. Vi ser at noen få boliger er i god stand og at det er en liten andel som er i kritisk dårlig stand. Hovedtyngden av boligene er i dårligere stand enn et «normalt kommunalt ambisjonsnivå» på ca. TG 1,2. Vi har i tidligere kartlegginger sett at Holmestrand kommune over tid har bevilget om lag 100 kroner pr kvm pr år til vedlikehold, dvs. noe under halvparten av anbefalt nivå i nasjonale databaser som Norsk Prisbok og Holtes FDV-nøkkel. Og i en strammere kommunal økonomi må det forventes at vedlikeholdsbudsjettene vil komme under press.



Fordeling av teknisk tilstand i de kommunalt eide boligene i Holmestrand

2.3.2 TILSTAND - STIFTELSENS BOLIGER

Stiftelsene har ikke utført kartlegging av den tekniske tilstanden i boligmassen slik kommunen har gjort.

I møte med representanter for stiftelsene, Holmestrand kommunes eiendomsforvaltning og HRP kom det frem at den generelle oppfatningen er at stiftelsenes boliger er i noe bedre stand enn de kommunalt eide boligene. Stiftelsene har hatt mer midler til vedlikehold og følger sine vedlikeholdsplaner.

Stiftelsens regnskap for 2023 oppgir følgende	TNOK
Sum inntekter (husleie)	26 702
Sum driftskostnader	22 565
Driftsresultat	4 137
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	149 677
Driftsløsøre/ inventar/ verktøy/ Biler	1 496
Sum omløpsmidler (bankinnskudd og fordringer)	9 928
Sum eiendeler	161 103
Sum gjeld	74 323
Sum egenkapital	86 779

2.3.3 BOLIGMASSENS VERDI

Det er tilflytting og etterspørsel etter boliger i Holmestrand kommune.

For å illustrere markedsverdien av porteføljen har vi gjort et søk på annonserte boliger på finn.no i Holmestrand kommune med ett soverom og bygget før 2010. 10 annonserte boliger varierer i størrelse mellom 43 og 60 kvadratmeter, gjennomsnittlig 54,5 kvadratmeter. Kvadratmeterprisen er gjennomsnittlig 45 600, og varierer mellom 39 200 og 50 400.

De 225 kommunale boligene som ble tilstandsvurdert av HRP i 2021 er gjennomsnittlig ca. 48 kvadratmeter BRA. Gitt en relativt dårlig teknisk tilstand kan vi anta at markedsverdien vil ligge i det nedre sjiktet av intervallet av de annonserte boligene og med en kvadratmeterpris på noe under 40 000,-.

Dette gir et gjennomsnitt på om lag 1,85 mill. pr bolig. Dette verdianslaget er usikkert, men det illustrerer den store verdien som ligger i boligmassen. 225 kommunale boliger á 1,85 mill. tilsvarer 416 mill.

Stiftelsens boliger kan forventes å ha en markedsverdi samme størrelsesorden, antakelig mer enn 400 mill., mens den bokførte verdien er ca. 150 mill. Stiftelsene har dermed en lav reell gjeldsandel, og er i god posisjon til å finansiere nye investeringer.

Det kan legges til grunn at alle boligene i kommunen og stiftelsene samlet har en markedsverdi i størrelsesorden over 800 mill. Potensialet for verdiutvikling er stort, men det er ikke et tema for denne rapporten.

3. BEBOER- OG TJENESTEPERSPEKTIV

Det er gjennomført et møte med representanter for de helse- og sosialfaglige tjenestene sammen med eiendomsforvaltningen i kommunen for å få en forståelse av samspillet mellom boligsøkere, beboere, tjenestene og eiendomsforvaltningen.

Fra kommunen deltok

- *Solfrid Nilsen Stølen: rådgiver med ansvar for arbeidet med boligpolitisk temaplan*
- *Karianne Haldorsen: seksjonsleder*
- *Any Keyser: boligkoordinator og leder av Boligutvalget*
- *Britt Hammersborg Larsen: saksbehandler i Eiendom, boligforvaltning, innleie, utleie*
- *Geir Arild Andreassen: eiendomsforvalter*
- *Matthias Krügeron: virksomhetsleder eiendom og teknisk*
- *Hans Erik Utne: strategisk rådgiver – tidligere kommunedirektør*

Med Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet får kommuner bl.a. en plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Eksemplifisering av bistandens art er omfattende og bringer med seg en utfordring med å fremskaffe oversikt over boligsosiale behov og omfang av vanskeligstilte på boligmarkedet lokalt.

Utviklingen i etterspørselen etter ulike typer boliger er til dels usikker. Det er imidlertid ganske sikkert at behovet for omsorgsboliger vil øke i takt med flere eldre og at det vil bli behov for flere flyktningboliger som følge av krig i Ukraina og flere andre steder. Det er usikkerhet rundt etterspørselen etter ulike typer tilpassede boliger, da dette er boliger med relativt få brukere.

De fleste som bor i kommunale boliger, søker om å få forlenget sine leiekontrakter. Det er ikke gjort noen inngående analyse av årsakene, men det antas at en viktig grunn er at leien ligger under det som oppfattes som markedsnivå. Gjengs leie er prinsippet for leiefastsettelse, dvs. et gjennomsnitt av leieprisene i området. Den sterke økningen i leiepriser i den siste tiden fører til at forskjellen mellom nye og eldre leieavtaler blir større.

Representantene for tjenestene gir uttrykk for at det vil være enklere og fordelaktig om kommunens boligmasse forvaltes samlet av én aktør.

4. EIENDOMSPERSPEKTIV

Kommunen har boliger for å kunne tilby boliger og tjenester til prioriterte grupper, og ikke for å tjene penger i boligmarkedet.

Likevel må det understrekes at boligene utgjør store verdier som må forvaltes på best mulig måte til brukernes og innbyggernes beste. Boliger har et vel fungerende marked, og det er dermed mulig å vurdere forvaltning og bruk opp mot hva man kunne selge boligen for, dersom den for eksempel står ledig fordi den ikke er tilpasset behovet til brukergruppene.

I Holmestrand er det Eiendom som sørger for det eiendomsfaglige, og de helse- og sosialfaglige tjenestene som ivaretar brukerne og tjenesteytingen. Denne oppgavefordeling er gunstig sett fra et eiendomsperspektiv. I noen kommuner er eiendomsvirksomheten pålagt oppgaver av helse- og sosialfaglig karakter, som personalet ikke har de beste forutsetninger for å løse. Oppgavefordelingen i Holmestrand gjør det også mulig å ha lik praksis på forvaltning av boliger i stiftelsene og i basisorganisasjonen.

For å få en forståelse for forvaltningspraksis i stiftelsene og i basisorganisasjonen, ble det gjennomført et møte med representanter for stiftelsene og eiendomsforvaltningen i kommunen.

Fra stiftelsene deltok:

- *Ulf Sundling: Styreleder i stiftelsene*
- *Harald Andersen: rådgiver og prosjektleder på innleid basis til stiftelsene*
- *Harald Rød: forvalter i boligbyggelaget USBL, forvaltningsoppdrag for stiftelsene*

Fra kommunen deltok:

- *Geir Arild Andreassen, eiendomsforvalter i kommunen*
- *Hans Erik Utne: strategisk rådgiver – tidligere kommunedirektør*

Forvaltningen av leieforholdene praktiseres ganske likt mellom kommunen og stiftelsene. Leiekontraktene har de samme vilkårene og leieprisene, og det er kommunen som tildeler bolig i begge tilfeller.

Ulikhetene i praksis er hovedsakelig at stiftelsene er noe mer formelle knyttet til at kontrakt skal være signert og depositum/garanti på plass før innflytting. Krav om istandsetting ved utflytting er også noe strengere i stiftelsenes praksis.

Vedlikeholdet av leieobjektene gjøres noe bedre i stiftelsene, som ikke har andre formål enn boligforvaltning og utleie til prioriterte brukere. Her har kommunen flere gode formål å ivareta.

Utviklingen av porteføljene foretas forsiktig. Det er lite kjøp og salg av objekter og porteføljene har en for liten dekning av boliger med flere soverom. Her har stiftelsene investeringsmidler til formålet, mens kommunen har en rekke tiltak som konkurrer om de samme pengene.

I den siste tiden har regelverk for tilgang til grunnlån og tilskudd i Husbanken blitt strammet gradvis inn mot at kommuner må sitte i førersetet og være initiativtaker i boligprosjekter. En stiftelse er per definisjon en «privat selvstendig aktør» uten større handlingsrom enn bransjen ellers. For å iverksette kostnadseffektive byggeprosjekter og sikre innhenting av delfinansiering til bygging og ulike andre formål er kommunen nå en avgjørende initiativtaker (kanskje den eneste mulige).

5. MULIGE ORGANISASJONSFORMER

Oppdraget er å presentere et informasjons- og beslutningsgrunnlag for at kommunen kan vurdere om eierskap og forvaltning av boligmassen skal

1. fortsette i dagens delte løsning mellom basisorganisasjonen og stiftelsen
2. samles i basisorganisasjonen
3. legges utenfor kommunen i én eller flere stiftelser.

HRP har senere fått i oppdrag også å gi en anbefaling, og denne er gitt i kapittel 7.5

Det er verd å merke seg at vurdering av aksjeselskap ikke er en del av oppdraget. Dette fremstår som rasjonelt, da aksjeselskap ikke vil få skattefritak for salgsgevinster, noe som vil fordyre rulling av enhetene ved utvikling av boligporteføljen.

Figuren under viser eksempler på organisering (uthevet skrift) og oppgaver (punktvis under) i kommunal eiendomsvirksomhet. Den illustrerer grad av politisk/administrativ forvaltning og styring (rød horisontal pil) med referanser til aktuell lov. Denne er bearbeidet etter ny kommunelov. Muligheten for direkte politisk styring og kontroll av virksomhetene avtar jo lenger mot høyre man beveger seg i figuren, i det man beveger seg ut av basisorganisasjonen. Likeledes avtar administrasjonens mulighet for styring og administrativ kontroll, samt folkevalgtes mulighet for politisk oppfølging etter hvert som man beveger seg mot høyre i figuren. Figuren er hentet fra Resch-Knudsen fra 2005 (bearbeidet versjon – Olsen, 2006).

Høyere Politisk og administrativ forvaltning og styring Lavere Lavere Konkurransesituasjon Høyere				Fristilling
Kommuneloven		Interkommunale selskap	Aksjeloven	Stiftelsesloven
Etat (§5-1) Institusjon (§5-2) (Kap 5) Grunnstruktur: - Kommunestyret - Formannskap/Utvalg - Kommunedirektør «Eiere»: - Innbyggere - Næringsliv Eiers (kommunens) ansvar: - Ubegrenset - Ordfører juridisk person Integrert del av kommunen	Kommunale Foretak (KF) (Kap 9) samt råd, samarbeid og vertskommune (kap 17, 18, 19 og 20) Grunnstruktur: - Representantskap - Styre - Daglig leder Eiere: - Begrenset antall Eiers ansvar: - Ubegrenset	Interkommunalt selskap (IKS) Grunnstruktur: - Representantskap - Styre - Daglig leder Eiere: - Begrenset antall Eiers ansvar: - Ubegrenset Styrerepresentanter: - Ubegrenset økonomisk og strafferettslig ansvar (Solidarisk økonomisk ansvar) ifr aksje, - IKS- og Stiftelsesloven Selvstendig rettssubjekt	Aksjeloven (AS/ASA) Grunnstruktur: - Generalforsamling - Styre - Daglig leder Eiere: - Ubegrenset antall Eiers ansvar: - Begrenset til innskutt kapital og garantier	Stiftelse Grunnstruktur: - Styre - Daglig leder Ingen eiere - Selveiende

Organisering og oppgaver – ulike organisasjonsformer

5.1 EGENREGI

Organisering i egenregi betyr at eierskapet og forvaltningen av hele boligmassen ligger i kommunens basisorganisasjon. Dette er tilfellet for om lag halvparten av boligene i dagens situasjon. Eierskapet og eiendomsforvaltningen inngår som en integrert del av kommunens øvrige organisasjon med linjestyring og er underlagt kommunestyrets/kommunedirektørens instruksjons- og beslutningsmyndighet.

Organisasjonsformen vil vanligvis bety en tett styring av virksomheten hvor enheten inngår i kommunens ordinære økonomi- og budsjettstyring gjennom kommunestyret og kommunedirektøren. Det vil også innebære at de helse- og sosialfaglige enhetene som yter tjenester til brukerne, er underlagt samme eier og styringsform.

5.2 KOMMUNALT FORETAK (KF)

Kommunalt foretak (KF) er en organisasjonsform som er ment for oppgaver som har et mer forretningsmessig preg. Forvaltning av kommunalt eide boliger kan sies å ha et slikt forretningsmessig preg, og flere kommuner har lagt boligforvaltningen i KF. Foretakene drives som en del av kommunen. Kommunalt foretak blir ofte brukt når man ønsker å gi virksomheten og dens ledelse en større grad av frihet enn hva som er mulig å få til innenfor en etatsorganisering. Graden av frihet er mindre enn å organisere den som et aksjeselskap.

5.2.1 KF – EN DEL AV KOMMUNEN

KF er en del av kommunen og foretaket er ikke et eget rettssubjekt. Organisasjonsformen reguleres av kommunelovens kapittel 9. Kommunale foretak har ikke egen økonomi og egenkapital. Foretakene er dermed direkte underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Foretaket kan inngå avtale på vegne av kommunestyret dersom det er delegert slik myndighet. Kommunestyret er ansvarlig for alle avtaler som KF-et inngår.

Kommunelovens regler for økonomiforvaltning gjelder for foretaket. Det er ikke noe skille mellom foretakets og kommunestyrets økonomi. Foretakets økonomi er skilt ut i et eget regnskap, men er en del av kommunens konsernregnskap. Budsjetttrammene for foretaket skal innarbeides i kommunestyrets budsjett. Styret er bundet av kommunestyrets økonomiplan. Om foretaket har regnskapsmessig underskudd som det ikke dekker selv har kommunestyret plikt til å overføre midler til foretaket.

Kommunale foretak er underlagt reglene for folkevalgte organer og må praktisere regler for blant annet møteoffentlighet og habilitet.

5.2.2 STYRING OG LEDELSE AV KF

Foretaket leddes av ett styre som er valgt/utpekt av kommunestyret og er underlagt kommunestyret. Daglig leder er underlagt styret. Kommunedirektøren har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor daglig leder. Kommunedirektøren kan imidlertid stoppe gjennomføring av tiltak etter kommunelovens §9-16 inntil kommunestyret har fattet vedtak i saken. Kommunedirektøren har mulighet til å uttale seg i saker angående foretaket før styret behandler saken. Uttalelsene skal legges fram for styret i foretaket ved behandling og vedtaket skal sendes til kommunestyret via kommunedirektøren.

De mest utbredte styringsmekanismene er bruk av vedtekter, mål og resultatkrav, øremerking av budsjettmidler og regelmessig rapportering, evalueringer og gjennomgang av resultatoppnåelse.

5.3 STIFTELSE

Kommuner kan opprette stiftelser jf. Stiftelsesloven. Stiftelser som fyller kravene til kap. 6.a i Stiftelsesloven kan oppløses i en noe mer forenklet prosess enn andre typer stiftelser.

Stiftelser har formuesverdi, som ved testament eller annen rettslig disposisjon, og er selvstendige virksomheter som vanligvis er etablert for et bestemt formål. Formålet til en stiftelse kan være av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig eller økonomisk art. En rettsdanning som oppfyller disse kravene, er en stiftelse uavhengig om den blir omtalt som legat, institusjon, fond eller annet. Selv om det ikke går frem av stiftelsesloven, gjelder i tillegg et vilkår om at stiftelsen må vare over en viss tid.

Rollene i en stiftelse er: styre, daglig leder, revisor, regnskapsfører, signatur og prokura (opptrer på vegne av stiftelsen). De pliktige rollene er styre og revisor. Styret i stiftelsen skal ivareta formålet til stiftelsen.

Kommunen kan ikke utøve noen form for direkte styring over stiftelsens virksomhet eller ta utbytte dersom stiftelsen går med overskudd. Oppretteren kan som hovedregel ikke løse opp stiftelsen med unntak av stiftelser som fyller kravene i kap. 6.a i Stiftelsesloven. Stiftelsen er helt uavhengig av kommunen.

Rent juridisk (Stiftelsesloven §2) er en stiftelse en organisasjonsform som skiller seg fra andre organisasjonsformer som legat, institusjon, fond eller annet ved at stiftelsen:

1. Har en formuesverdi (grunnkapital)
2. Har en rettslig disposisjon (gave, testament eller overføring av opprettelsesmidler fra kommunen)
3. Formuesverdien er stilt til selvstendig rådighet
4. Formuesverdien er stilt til rådighet for et bestemt formål

6. KRITERIER FOR VALG AV ORGANISERING

I Stortingsmeldingen «Betre bygg for eit betre samfunn» (2012-13) angis kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning. Disse kriteriene benyttes ofte i evalueringer og forvaltningsrevisjoner for å kunne vurdere offentlige eiendomsvirksomheter. Kriteriene er:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2 Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3 Godt, verdibevarende vedlikehold
 - 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5 Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

Det anbefales å benytte dette kriteriesettet for å kunne gjøres en systematisk vurdering av hvordan eierskapet og forvaltningen av den kommunale boligmassen bør organiseres.

Nedenfor er kommentarer til hvert kriterium etter møter med kommunens representanter for eiendomsforvaltningen og tjenestene:

1. **Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen:**
 - Stiftelsene har tydelig oppdrag og mål i sine vedtekter
 - Administrasjonen har ikke like tydelig oppdrag til sin eiendomsvirksomhet
 - Et KF vil kunne ha et like tydelig oppdrag som stiftelsene i form av vedtekter.
2. **Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen:**
 - USBL er forretningsfører og har skreddersydde systemer for stiftelsene
 - Administrasjonens system for FDV er ikke like godt. De tidligere kommunene har hatt ulike systemer, og de er ikke foreløpig harmonisert. En strukturgjennomgang i 2024 kan harmonisere og forbedre dette.
 - Et KF vil kunne skreddersy sine systemer for forvaltning og likevel være tilknyttet kommunens økonomi- og styringssystemer
3. **Generelle delkriterier:**
 - 3.1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - Porteføljene til stiftelsene og administrasjonen har omtrent samme blanding av boliger
 - Det er større etterspørsel enn tilbud samlet sett. Og ulike ønsker om å bo i ulike områder i kommunen. Størst mangel på de største boligene – de med flest soverom.
 - Det er ønskelig og hensiktsmessig å samle porteføljen for å kunne utvikle den som en helhet.
 - Stiftelsene har størst «avstand» til beboere og tjenester
 - Basisorganisasjonen har nærhet
 - Et KF vil mest sannsynlig ligge mellom stiftelsene og basisorganisasjonen med tanke på spillet med beboere og tjenestene

3.2 Effektiv arealutnyttelse

- Det er ganske lite tomgang, men et visst inntekspotensial i dagens løsning
- Stiftelsene/USBL har gode systemer og kan leie ut ledige boliger i etablerte systemer
- Basisorganisasjonen har ikke praktisert utleie utenfor målgruppene
- Et KF vil kunne leie ut, men vedtekter og praksis må etableres
- I praksis går det raskere og enklere å leie ut kommunalt eide boliger enn stiftelsenes boliger.

3.3 Godt, verdibevarende vedlikehold

- Stiftelsene har øremerkede ressurser og avgrenset oppdrag, og bygningsmassen har noe bedre tilstand enn i basisorganisasjonen.
- Basisorganisasjonen har liten forutberegnelighet på ressurser til vedlikehold og oppgradering
- Et KF kan få bedre forutberegnelighet enn basisorganisasjonen, men det må vedtektsfestes og praktiseres kontinuerlig

3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

- Stiftelsene utnytter størrelsen i USBL mht. stordrift og kostnadseffektivitet i drift og forvaltning.
- Basisorganisasjonen driver på nivå med andre kommuner av samme størrelse og har potensial for effektivisering.
- KF vil kunne rendyrke sin virksomhet, det må formaliseres i oppdrag og vedtekter.
- Samling og stordrift legger utvilsomt bedre til rette for stordrift/effektivitet enn deling

3.5 Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter

- Stiftelsene har investeringsmidler og få konkurrerende formål å bruke ressursene på.
- Basisorganisasjonen har knapphet på investeringsmidler og mange konkurrerende formål.
- Et KF vil ha samme forutsetninger for kapitaltilgang som basisorganisasjonen.
- Å se hele porteføljen i sammenheng gir best mulighet til å tilpasse tilbudet til behovet. Å kunne utnytte finansieringsmulighetene i stiftelsene er en fordel for deling eller samling i stiftelser.

3.6 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

- Én organisasjon for eiendomsforvaltning er bedre enn flere når porteføljen ikke er veldig stor.
- Boligporteføljen kan bidra til at eiendomsforvaltningen i basisorganisasjonen får «kritisk masse» og bedre forutsetninger for stordrift.

3.7 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

- Stiftelsene har tydelige rammebetingelser i sine vedtekter.
- Eiendomsforvaltning i basisorganisasjonen har ikke tilstrekkelig forutberegnelighet.
- Et KF kan få tydelige rammebetingelser, men kommunens økonomi og prioriteringer vil påvirke.

4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt:

- Stiftelsene følger et godt sett med rutiner i USBL
- Basisorganisasjonen har gode rutiner i sin internkontroll, og det samme vil gjelde for et KF.

7. VURDERING OG ANBEFALING

7.1 ALT 0 - DAGENS LØSNING FORTSETTER

Dagens løsning har først og fremst den fordelen at

- systemet virker, det er kjent for alle som arbeider med boligsosiale tjenester.
- potensial for forbedring av inntektene og eiendomsforvaltningen kan realiseres uten organisatoriske endringer. En omorganisering vil ikke automatisk føre til noe som ikke kan gjøres i dagens organisering når det gjelder kvalitet på tjenestene.

Ulemper ved dagens løsning er blant annet at

- det er ulik organisering av boligforvaltningen i Holmestrand og i Sande.
- det går raskere og enklere fra tildeling til innflytting i de kommunalt eide boligene. Det tar lengre tid i stiftelsenes boliger.
- det er ulike «instanser» som tilbyr kommunale boliger i Holmestrand og i Sande.
- boligmassen er delt med en halvpart på kommunen og en halvpart på stiftelsene. Dette gir ikke gode nok muligheter til å utvikle den boligsosiale porteføljen i tråd med utviklingen i behovene.
- en strammere kommuneøkonomi kan bidra til å øke forskjellene i vedlikeholdsnivå og tilstand på boligene, og dermed mellom Holmestrand og Sande.

7.2 ALT 1 – SAMLING I BASISORGANISASJONEN

Holmestrand boligstiftelse har som formål å (vedtektenes § 1): «....forestå anskaffelse, drift og utleie av boliger til personer bosatt i Holmestrand kommune. Leietakere skal være eldre, funksjonshemmede, særlig vanskeligstilte og andre med spesielle omsorgsbehov eller behov for spesielt tilrettelagt boligtilbud.» Stiftelsen er opprettet av Holmestrand kommune alene.

Det er klart at dette er en stiftelse som kan opphevelse etter stiftelsesloven kap 6 a, jf. § 55a.

Hvis boligene overføres til og samles i kommunens basisorganisasjon, vil det medføre noen fordeler, blant annet:

- Kommunen tilføres egenkapital, vesentlig mer enn den bokførte egenkapitalen på 87 mill.
- Kommunen tilføres en kontantstrøm som dekker driften av eiendommene og betjening av gjelden.
- Kommunestyret får råderett over alle boligene, 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. Dette vil bli mer kostnadseffektivt også for formålsbyggene.
- Leievilkårene kan harmoniseres slik at boliger av samme type har samme leievilkår med tanke på leieperiode, depositum, leieprisnivå etc.,
- Finansieringsbehov kan dekkes ved lånevilkår som for kommunen ellers.
- Det er skattefritak på gevinst ved salg av eiendom i egen kommune.

Ulempene kan være:

- Drift og vedlikehold av boligene i kommunalt eie vil bli veiet opp mot mange andre kommunale formål, og det kan bli fristende å bruke boligmassen som en salderingspost. En krevende kommuneøkonomi kan bidra til å redusere vedlikeholdsinnsatsen fra et godt nivå i stiftelsene.
- Investering i nye boliger vil bli vurdert opp mot andre investeringsformål, noe som kan forhindre/forsinke nødvendig tilpasning av porteføljen til endringer i behovet for ulike boligtyper.

7.3 ALT 2 - SAMLING I KOMMUNALT FORETAK

Ved å etablere et kommunalt foretak (KF) vil kommunen oppnå de samme fordelene som i Alternativ 1.

Kommunestyret vil ha full råderett. Eiendommene vil være skilt ut i kommunens budsjett og forvaltes av foretakets styre som er direkte underlagt kommunestyret.

Denne organiseringen kan bidra til noen fordeler sammenlignet med å ha eiendommene i basisorganisasjonen, blant annet:

- Rendyrking av bestiller-/utførerorganisering ved at Bolig- og Tjenestekontoret treffer vedtak og tildeler boliger som i dag, og at FDV-oppgavene ivaretas av KF'et.
- Kommunestyret opptre som eier av foretaket, fastsetter vedtekter og utnevner styret.
- Separat og transparent regnskap - leieinntekter, kostnader, verdier, gjeld og egenkapital føres adskilt fra kommunens øvrige regnskap.
- Inntektene kan benyttes til forvaltning og utvikling av eiendomsmassen, kommunen kan ta utbytte som eier til å dekke finansieringskostnader med mer.

Ulempene ved å ha eiendommene i et KF kan blant annet være at:

- Eierstyringen av foretaket er litt mer komplisert enn å styre basisorganisasjonen.
- Kommunedirektøren har ikke direkte styring med foretaket, og heller ikke med boligmassen, siden KFet ledes av en daglig leder som er underlagt KFets styre som igjen rapporterer direkte til kommunestyret.
- Erfaring fra andre kommuner er at den daglige samhandlingen med KF'et kan være mer krevende for kommunen som helhet enn når eiendommene ligger i basisorganisasjonen.

7.4 ALT 3 - SAMLING I STIFTELSE

Samling av den kommunale boligforvaltningen i kommunal boligstiftelse vil innebære overføring av kommunale boliger til den eksisterende boligstiftelsen, eller opprettelse av en ny stiftelse med samme formål, vedtekter og styre/administrasjon som dagens stiftelser.

Dersom det vurderes å overføre boligene til den eksisterende stiftelsen, er det stiftelsens styre som bestemmer om stiftelsen skal kjøpe eller motta boligene. Kommunen har ikke uten videre rett til å utvide stiftelsens omfang. En stiftelse eier seg selv. Kapittel 9 omtaler dette utførlig.

Fordeler ved å samle i en stiftelse vil kunne være at

- Det gir grunnlag for lik drift og utvikling av én helhetlig portefølje.
- Midlene til å ta vare på boligene vil være skjermet fra skiftende kommuneøkonomi.

Ulempene vil først og fremst være at

- Kapitalen i stiftelsene vil være utilgjengelig for kommunen. Oppbyggingen av egenkapital over tid vil kun kunne benyttes til stiftelsenes formål, og ikke i en merhelhetlig boligpolitikk eller kommunal forvaltning.
- Stiftelsene vil være mindre fleksible og mindre egnet til å få til utviklingen av boligporteføljen over tid i tråd med endringer i boligbehovet.
- Det oppleves som «for stor avstand» i samarbeidet mellom de boligsosiale tjenestene i kommunen og stiftelsen som tilbyder av boliger. Det er mer tids- og arbeidskrevende for de kommunale tjenestene å flytte nye leietakere inn i stiftelsenes boliger enn det er å flytte dem inn i kommunens egne boliger.

7.5 ANBEFALING

HRP har, etter at rapporten var oversendt til oppdragsgiver, fått i oppdrag å gi en anbefaling til fremtidig organisering. Det er ikke én løsning som peker seg ut som opplagt best. Ulike fordeler og ulemper ved alternativene kan vurderes ulikt avhengig av hvordan kommunen vil veie kriterier innen tjenestefaglig og boligsosialt arbeid, økonomiske kriterier og kriterier for eiendomsforvaltning. I vurderingene legger HRP til grunn at kommunen vil sette klare mål og rammer, og forvalte forretningsmessig og langsiktig.

Basert på en samlet vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike alternativene, vurderer HRP det som noe mer fordelaktig å samle alle boligene i én portefølje fremfor å ha boligmassen delt med halvparten i kommunens basisorganisasjon og halvparten i stiftelsene. Hovedbegrunnelsen er at tildelingsprosessen og oversikten over den samlede porteføljen blir bedre.

- Det anbefales derfor å samle boligmassen i stedet for å ha den delt, som i dag.

Det vurderes som kommunaløkonomisk og styringsmessig langt mer fordelaktig å ha porteføljen i kommunen fremfor i stiftelser. Dette skyldes blant annet at det over tid bygges opp kapital i stiftelsene som kun kan benyttes til stiftelsenes formål, noe som ikke har tilstrekkelig fleksibilitet til å imøtekomme skiftende behov over tid.

- Vurderingen vil derfor stå mellom å ha porteføljen samlet i basisorganisasjonen eller i et KF.

En forvaltningsmodell basert på gjengs leie og normale FDV-kostnader gir et godt grunnlag for å drive en selvstendig og økonomisk bærekraftig boligforvaltning. Samspillet med de boligsosiale tjenestene vil kunne foregå på samme måte med KF som i basisorganisasjonen.

En forvaltningsmodell hvor boligene forvaltes i basisorganisasjonen vil gi et godt samarbeid med forvaltningen av formålsbyggene, og gi grunnlag for stordrift og effektivisering av drift og vedlikehold i hele kommunens bygningsmasse. Dersom boligene forvaltes av KF, og formålsbyggene forvaltes i basisorganisasjonen, vil det medføre ugunstig oppdeling av kompetansemiljøet i eiendomsforvaltningen. Holmestrand er en mellomstor kommune som kan utnytte muligheter til effektiv stordrift innen eiendom dersom aktivitetene samles.

Dersom hele bygningsforvaltningen skulle samles i et KF, vil det medføre innføring av internhusleie for formålsbyggene. Internhusleie kan medføre mer effektiv bruk av arealene, men det medfører også økte kostnader til administrasjon. Og foretaket bør ha forutberegnelighet med tanke på vedlikeholdsnivå, eieruttak og andre forhold som bør være stabile over tid. Dagens økonomiske situasjon er ikke optimal med tanke på langsiktig forutberegnelighet. Det anses derfor som lite aktuelt å etablere et KF for forvaltning av hele kommunens eiendomsmasse i dagens situasjon.

For å ha én samlet eiendomsforvaltning i kommunen, anbefales det derfor å oppheve stiftelsene og samle alle de kommunale boligene i kommunens basisorganisasjon.

8. MULIGHET FOR OPPHEVELSE AV STIFTELSE

I møtet med stiftelsenes representanter kom det frem at det kunne være ulike oppfatninger om vilkårene for oppløsning av stiftelsene er oppfylt.

HRP har ikke hatt i oppdrag å vurdere dette, men vi vil likevel presentere grunnlaget for å kunne vise kompleksiteten i det arbeidet som må gjøres dersom kommunen velger å oppløse stiftelsene.

I januar 2023 ble det innført et nytt kapittel 6 A i stiftelsesloven om «opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommuner». Gjennom dette åpnes det nå opp for at en (eller flere) kommune(r) kan beslutte å oppheve boligstiftelser de har opprettet, uten at de ordinære reglene om omdanning av stiftelser etter stiftelsesloven må anvendes. Ved en opphevelse og overføring av eiendomsmassen til oppretter etter dette kapittelet, 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.

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

«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 pga. 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»

«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.

8.1 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, årsberetning og revisjonsberetning for stiftelsen
- Eventuell mellombalanse for stiftelsen dersom rapporten utarbeides senere 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 stiftelsens kreditorer og meldes til Stiftelsesregisteret.

Vedtaket om opphevelse skal treffes av kommunen. 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. I forarbeidene til kap. 6A vurderes opphevelse av boligstiftelser i utgangspunktet som saker av prinsipiell betydning. 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.

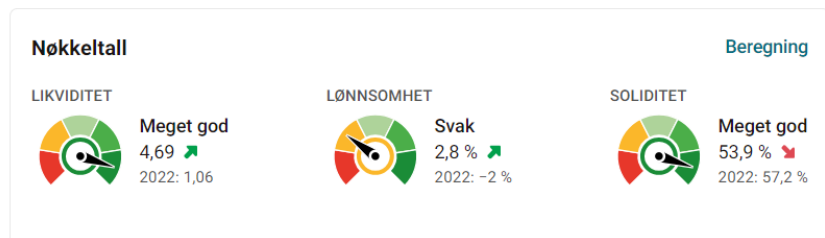
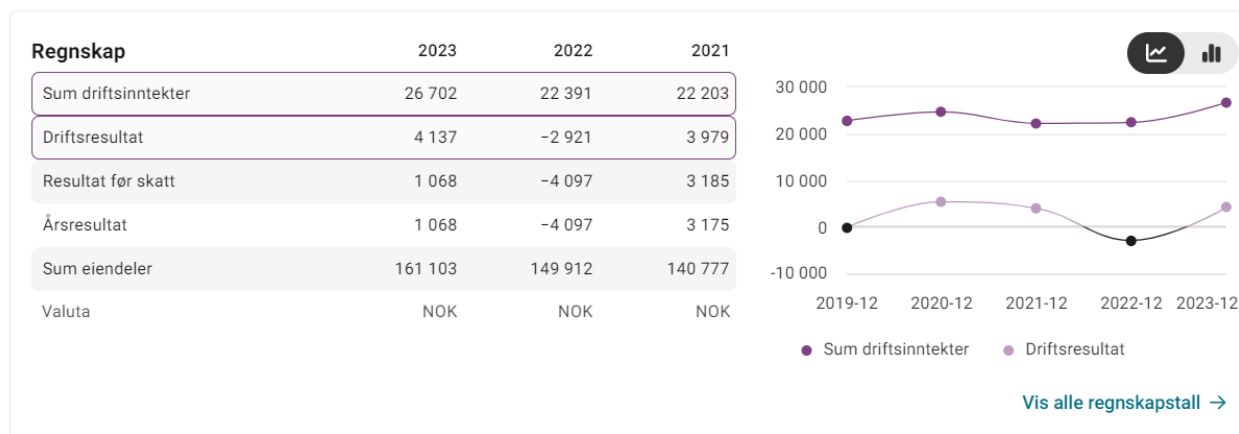
Etter vedtak om opphevelse skal det sendes melding til Stiftelsesregisteret om opphevelse. Dette må skje «uten ugrunnet opphold». Vedlagt meldingen om opphevelse må rapporten, vedlegg til rapporten og uttalelser fra styret og ansatte i stiftelsene følge. Kommunen må også sørge for at stiftelsenes kreditorer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

Under forutsetning av at stiftelsene 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.

Regnskap og nøkkeltall

Beløp i hele 1000

SUM DRIFTSINTEKTER 2023	RESULTAT FØR SKATT 2023	SELSKAPSFORM	ETABLERINGSÅR	ANSATTE
26 702 NOK	1 068 NOK	STI	1998	1 - 4



Proff Verdivurdering Premium

Vil du vite en bedrifts virkelige verdi?
Verdivurdering inkl. regnskapsrapport og
bransjesammenligning.

[Les mer om verdivurdering](#)

[HOLMESTRAND BOLIGSTIFTELSE - Holmestrand - Regnskap \(proff.no\)](https://proff.no/HOLMESTRAND%20BOLIGSTIFTELSE-Holmestrand-Regnskap)

9. HVORDAN KAN EV. BOLIGENE OVERFØRES TIL STIFTELSE?

Holmestrand boligstiftelse har som formål å (vedtektenes § 1):

«...forestå anskaffelse, drift og utleie av boliger til personer bosatt i Holmestrand kommune. Leietakere skal være eldre, funksjonshemmede, særlig vanskeligstilte på boligmarkedet og andre med spesielle omsorgsbehov eller behov for spesielt tilrettelagt boligtilbud.»

Stiftelsen er opprettet av Holmestrand kommune alene.

Det er klart at dette er en stiftelse som kan opphevelse etter stiftelsesloven kap. 6 a, jf. § 55a.

Spørsmålet er ikke her om stiftelsen kan oppheves, men om Holmestrand kommunes kan overføre boligmasse øremerket vanskeligstilte fra Holmestrand kommune til boligstiftelse. Boligmassen som eventuelt skal overføres, består av både ordinære utleieboliger og tilpassede boliger og med samme grupper av leietakere som definert i formålet med Holmestrand boligstiftelse.

Det anses da ikke nødvendig å endre formålet med stiftelsen for ev. å ta over den aktuelle boligmassen.

Når en kommune har opprettet en stiftelse, har kommunen gitt fra seg direkte kontroll over virksomheten og kapitalen. Stiftelser er selveid. Styret er stiftelsens øverste organ og er satt til å forvalte formålet med stiftelsen. Kommunen får etter opprettelsen et kontraktsmessig forhold til stiftelsen for oppgavene stiftelsen skal løse. Disse oppgavene er definert i det vedtektsfestede formålet. Boligstiftelsens virksomhet ligger derfor utenfor kommunens direkte forvaltning og budsjetter.

Styrets oppgave er å forvalte stiftelsens kapital på en forsvarlig måte, slik at det til enhver tid tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten og mulighetene for å oppnå en tilfredsstillende avkastning for å ivareta stiftelsens formål, jf. stiftelsesloven § 18. Et spørsmål vil da være om en ev. overtakelsen av de nevnte boligene er i stiftelsens interesse?

Det er styret i stiftelsen som vurderer om en slik overtakelse er gunstig for stiftelsen. Selv om Holmestrand kommune er oppretter av stiftelsen, har kommunen ingen myndighet til å beslutte hvor mange boliger stiftelsen skal eie, jf. stiftelsesloven § 3 hvor det står at oppretter mister råderett over formuesverdien som er overført stiftelsen. Om Holmestrand ønsker å gi stiftelsen boliger, er det derfor opp til styret i stiftelsen å vurdere om de ønsker å ta imot.

Inhabilitet

Stiftelsesloven har habilitetsregler for styremedlemmer som går lenger enn forvaltningslovens regler.

Reglene om styret i stiftelsers inhabilitet står i stiftelsesloven § 37:

«Et styremedlem eller en daglig leder må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for ham eller henne selv eller for hans eller hennes nærstående, at vedkommende må anses for å ha en fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken.

Et styremedlem eller en daglig leder kan heller ikke delta i saksbehandlingen eller avgjørelsen når han eller hun har stilling eller tillitsverv i en privat eller offentlig institusjon, organisasjon eller et foretak som har økonomisk eller annen fremtredende særinteresse i saken, eller når han eller hun i slik egenskap tidligere har deltatt i behandlingen av saken. Første punktum er likevel ikke til hinder for at et styremedlem eller en daglig leder som har offentlig stilling eller verv, deltar i saksbehandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som i det vesentlige gjelder bruken av midler som stiftelsen har fått stilt til rådighet fra det offentlige.»

Ifølge vedtektene § 2 oppnevner kommunestyret i Holmestrand styre for stiftelsen etter valget hvert 4 år og med samme funksjonstid som kommunestyret.

For eksempel det å sitte i kommunestyret vil være å inneha «tillitsverv» i en «offentlig institusjon». Som part i en avtale om salg av eiendom med stiftelsen vil kommunen fort kunne anses å ha «økonomisk eller annen fremtredende særinteresse i saken». Dersom Holmestrand kommune har slik interesse, vil et styremedlem, som også er tillitsvalgt i kommunen, være inhabil ved styrebehandling av avtalen(e).

Det anbefales derfor at om Holmestrand kommune ønsker å gå videre med en slik overføring, bør styret i boligstiftelsen vurdere sin habilitet og ev. nedsetter et sette styre for vurdering og behandling av en overføring av boligmassen fra kommunen til stiftelsen, for i en slik prosess er det viktig at styremedlemmene ikke har noen tilknytning til oppretter.

Hvordan skal ev. boligene overføres?

De aktuelle utleieboligene er eid av Holmestrand kommune.

Som en offentlig aktør må Holmestrand kommune forholde seg til EØS-avtalens regelverk om forbudet mot ulovlig offentlig støtte (heretter statsstøtte), jf. EØS-avtalens artikkel 61. Artikkel 61 inneholder et generelt forbud mot å gi statsstøtte, men oppstiller samtidig en rekke unntak. Støttebegrepet tolkes vidt og omfatter ikke bare direkte økonomiske tilskudd, men også andre former for direkte eller indirekte subsidier, slik som avgiftsfritak.

For det første må støtten gis av offentlige midler. Det er det ikke tvil om her, da hjemmelshaver er en kommune.

Støtten må videre gi mottaker en *økonomisk fordel*. Et salg under markedspris eller en vederlagsfri overdragelse av boliger fra Holmestrand kommune til stiftelsen, vil være å regne som en økonomisk fordel for stiftelsen. Alternativet for kommunen er å selge boligene i markedet, og stiftelsen kan, etter at de har mottatt boligene, avhente dem og sitte igjen med en økonomisk gevinst.

Det tredje vilkåret som må være oppfylt for om støtten kan anses som ulovlig er om stiftelsen defineres som et *foretak*.

Et «foretak» er i rettspraksis definert som en enhet som driver økonomisk aktivitet, uavhengig av enhetens juridiske status og måten virksomheten finansieres på. Det er heller ikke av avgjørende betydning om virksomheten drives med sikte på å oppnå overskudd, eller om den aktuelle virksomheten er ideell/non-profit. Et sentralt moment i vurderingen av om en tjeneste er økonomisk eller ikke, er hvorvidt private næringsdrivende tilbyr samme type tjenester mot vederlag. Tjenester som faller inn under myndighetsutøvelse anses som ikke-økonomiske, for eksempel tjenester som fengsel og rettsvesen og sikkerhetskontroller i havner og på flyplasser. Videre vil en del grunnleggende velferdsoppgaver (helse, omsorg, utdanning) i prinsippet falle utenfor reglene om offentlig støtte. Dette innebærer at der det offentlige tilbyr en tjeneste i konkurranse med private aktører vil tjenesten normalt måtte anses som en økonomisk aktivitet, men det er altså en grense mot f.eks velferdsoppgaver.

Det er derfor ikke enkelt å gi en klar definisjon på hvorvidt Holmestrand boligstiftelse er et foretak i henhold til EØS-avtalen artikkel 61.

I forarbeidene til stiftelsesloven kap. 6a om opphevelse av boligstiftelser¹ har Nærings- og fiskeridepartementet foretatt en vurdering av hvorvidt fritak for dokumentavgift ved overføring av boligene til oppretterkommunene ved oppløsning av boligstiftelser er å anse som ulovlig statsstøtte. Det som står der, vil kunne benyttes i vurderingen av om en vederlagsfri overføring av boliger fra Holmestrand kommune til boligstiftelsen er å anse som ulovlig offentlig støtte og teksten der vies derfor en del plass i det følgende:

I forhold til foretaksbegrepet står følgende i kapittel 7:

¹ Se Prop. 135 L (2021–2022)) kap 7

«ESAs retningslinjer om støttebegrepet inneholder ikke noen uttrykkelig regulering av boliger til vanskeligstilte. Retningslinjene fastslår imidlertid at helsetjenester som er basert på solidarisk finansiering, som tilbyr gratis tjenester og som er allment tilgjengelige, ikke drives i et marked. Retningslinjene legger tilsvarende prinsipper til grunn for liknende tjenester, slik som utdanning.

Det er flere forhold som taler for at kommuners utleie av boliger til vanskeligstilte, ikke er å anse som økonomisk aktivitet i støtterettslig forstand. Kommunenes ansvar for det boligsosiale arbeidet er lovfestet. Kommunalt disponerte utleieboliger er et tilbud til de som ikke kan dekke boligbehovene sine på egen hånd i det ordinære boligmarkedet, og er en behovsprøvd tjeneste. Mange vanskeligstilte har problemer med å få innpass i det ordinære leiemarkedet. Tilgangen på egnede utleieboliger er begrenset i mange distriktskommuner, med lite variasjon i størrelse, tilpasninger og beliggenhet.

Noen kommuner velger å subsidiere beboerne gjennom lavere husleie, mens andre kommuner velger å kreve tilnærmet markedsleie (gjengs leie). Det er flere grunner til at kommuner velger å kreve gjengs leie fremfor å gi økonomisk støtte i form av lavere husleie. Gjengs leie skal dekke faktiske utgifter til drift og vedlikehold av boligene. Dersom vanskeligstilte betaler lavere husleie enn markedsleie, får de et økonomisk insentiv til å bli boende i slike boliger fremfor å leie bolig i det private markedet.

Vanskeligstilte kan velge om de vil leie en bolig i det private leiemarkedet, eller søke om å få leie en bolig som kommunen disponerer. Når kommunen tilbyr en tjeneste som borgerne også kan velge å kjøpe fra private, fører ikke det nødvendigvis til at foretaksvilkåret er oppfylt. EFTA-domstolen fastslo i sak E-5/07 om støtte til kommunale barnehager, at det må foretas en konkret vurdering av om kommunens tjenester er økonomisk aktivitet eller utøvelse av offentlig myndighet (premiss 80). Domstolen la vekt på at betaling fra foreldre ikke har sammenheng med, eller står i forhold til, kostnadene med å tilby barnehageplasser, og dermed ikke kunne regnes som økonomisk aktivitet.

Når kommunen krever markedspris for utleieboliger den disponerer, og leieprisen ikke fastsettes basert på de vanskeligstiltes inntektsnivå mv., kan dette tale for at utleievirksomheten er økonomisk aktivitet, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-5/07 og EU-domstolens dom i forente saker C-262/18 og C-271/18 (Dôvera) (premiss 35). Dette gjelder selv om det er innført andre statlige og kommunale støtteordninger som skal sette vanskeligstilte i stand til å skaffe og beholde en bolig.»

Videre vurderer departementet om en slik støtte vil vri eller true med å vri konkurransen. I herværende tilfelle vil det si konkurransen i boligmarkedet i Holmestrand kommune:

«Departementet legger til grunn at det uansett ikke er avgjørende om vilkåret om økonomisk aktivitet er oppfylt. Departementet viser til at det også er et vilkår for at et tiltak skal regnes som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61, at tiltaket vil vri eller true med å vri konkurransen.

Dokumentavgift er en kostnad som påløper i forbindelse med investering i fast eiendom. For at avgiftsfritaket skal kunne anses for å medføre konkurransevridding, må kommunens stilling i konkurransemarkedet faktisk eller potensielt styrkes sammenliknet med de øvrige aktørene som opptrer i dette markedet.

Opphevelse av boligstiftelser har karakter av en omorganisering av det boligsosiale arbeidet, og vil ikke påvirke tilbudet av boliger i det ordinære utleiemarkedet. Departementet legger til grunn at boligene som overføres fra boligstiftelsene til kommunen, i all hovedsak vil benyttes til det samme formålet som i dag: Boliger til personer som ikke kan skaffe bolig på egen hånd. Kommunal bolig er en sterkt behovsprøvd tjeneste. Tall fra KOSTRA (nasjonalt informasjonssystem for styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet) viser at i 2020 var totalt 99 045 av boligene som kommunene disponerer, utleid. Av disse var bare 1 203 boliger tildelt uten behovsprøving.

Dette taler for at tiltaket ikke vil vri eller true med å vri konkurransen. Vilåret for å anse fritaket fra dokumentavgift som statsstøtte, vil da ikke være oppfylt. Statsstøttereglene er da ikke til hinder for

å gi fritak fra dokumentavgift ved overføring av fast eiendom fra boligstiftelser til oppretterkommuner.»

Ut fra det ovennevnte kan det konkluderes med at en vederlagsfri overdragelse av boliger for vanskeligstilte fra Holmestrand kommune til Holmestrand boligstiftelse ikke vil være ulovlig statsstøtte.

Det gjøres oppmerksom på at teksten i kapittel 7 i Prop. 135 L (2021–2022)) er skrevet med tanke på oppløsning av stiftelser og tilbakeføring av boligene til oppretterkommunene, og ikke overføring av boliger fra oppretterkommuner til boligstiftelser. Videre er det fritak fra dokumentavgift som er tema, ikke vederlagsfri overføring ved oppløsning. Det anbefales derfor at det tas en grundigere vurdering før ev. beslutning om vederlagsfri overføring foretas.

Overdragelse av fast eiendom fra kommunen til boligstiftelsen utløser plikt til å betale dokumentavgift til staten. Dette er ikke noe kommunen rår over, og må derfor betales for de boligene som overføres. Dokumentavgift utgjør for tiden 2,5 prosent av eiendommens salgsverdi på tidspunktet for tinglysing.

For boliger med samlet verdi på ca. 400 millioner, vil avgiften som stiftelsen må betale, ligge på ca. 10 mill.