

# **Dokument nr 3:6**

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken  
av stiftelser i statlig forvaltning**

## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

Riksrevisjonen, 29. januar 1999.

For Riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
Leder

## Innhold

	Side
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Oppsummering av undersøkelsen .....</b>	<b>2</b>
<b>3 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer .....</b>	<b>3</b>
<b>4 Riksrevisjonens bemerkninger .....</b>	<b>4</b>
<b>5 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar .....</b>	<b>4</b>
<b>6 Riksrevisjonens uttalelse .....</b>	<b>5</b>
<b>Vedlegg: Rapport .....</b>	<b>7</b>

# Arbeids- og administrasjonsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning

### 1 INNLEDNING

I St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk heter det at stiftelsesformen ikke bør nyttes når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter i virksomheten eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Dette innebærer at stiftelsesformen ikke bør velges når oppgavene har karakter av myndighetsutøving, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting der staten har ansvaret for tjenesteytingens omfang og kvalitet. Det heter videre at det er særlig viktig at tilknytnings- og organisasjonsformen understreker institusjonens uavhengighet. Det blir understreket at stiftelsesformens styrke er den styringsmessige uavhengigheten. I Innst S nr 63 (1992–93) har forbruker- og administrasjonskomiteen ikke innvendinger til departementets omtale av stiftelser.

I løpet av de siste 20 årene er det opprettet en rekke stiftelser initiert av statsforvaltningen. Mange av disse stiftelsene skiller seg fra de tradisjonelle stiftelsene ved at de har en liten grunnkapital og er avhengige av løpende inntekter, gjerne i form av statlige tilskudd eller statlige kjøp av tjenester.

En stiftelse kjennetegnes ved å være et selveiende og selvstendig rettssubjekt. Stiftelsesformen er regulert i lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser, hvor det blant annet heter at «en stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Som stiftelser regnes også selvstendige legater, institusjoner og fond som private har opprettet». Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. Styringen av en stiftelse skal skje i stiftelsens styre, og kan ikke legges til et eksternt organ. Selvstendighet er et kriterium for at stiftelsen anses for å være reell.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse med formål å undersøke bruken av stiftelser i statlig forvaltning. Følgende problemstillinger har vært undersøkt:

- 1 I hvor stor grad og på hvilken måte styrer staten stiftelser?
- 2 Er den statlige styringen av stiftelser så omfattende at den kan sies å være i strid med stiftelsesloven, eventuelt at det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle?
- 3 Er stiftelsesformen hensiktsmessig sett i lys av statlig styringsbehov og mål på området?

Undersøkelsen omfatter 18 stiftelser som sorterer under til sammen syv departementer. 16 av stiftelsene ble opprettet på 1980- og 1990-tallet. Stiftelsene i undersøkelsen kjennetegnes ved at de er sentrale aktører på områder med statlig interesse og samtidig økonomisk avhengige av statlige tilskudd eller statlige oppdragskjøp. Av de 18 stiftelsene er 15 en videreføring av virksomhet som tidligere ble drevet i en annen organisasjonsform, mens tre representerte ny virksomhet da de ble opprettet som stiftelser.

Kriteriene for utvelgelse av stiftelsene som inngår i undersøkelsen, har vært om stiftelsen har et nært forhold til staten, bl a om stiftelsen er opprettet av staten, om den har et «nasjonalt ansvar» innen et område, om den mottar statlige tilskudd, og om det finnes indikasjoner på statlig styring. Både kulturstiftelser, forskningsstiftelser og næringsstiftelser er representert i utvalget.

Datainnsamlingen i undersøkelsen har foregått gjennom dokumentanalyse, spørreskjema og intervjuer. Dokumentanalysen har stått sentralt gjennom hele prosessen, mens de andre metodene er blitt brukt i bestemte faser.

Sentrale dokumenter i undersøkelsen har vært stiftelsesloven, stortingsdokumenter, dokumenter i forbindelse med opprettelse av stiftelsene, stiftelsenes vedtekter, årsmeldinger, stiftelsenes søknad om statlige midler, tildelingsbrev og annen korrespondanse mellom departementene og stiftelsene. Ved utarbeidelsen av rapportens revisjonskriterier er i tillegg statlig administrativt regelverk og juridisk litteratur brukt som kilder.

Det ble innledningsvis sendt ut spørrelister til stiftelsene. Stiftelsene ble orientert om at de ville få mulighet til å utdype svarene i et påfølgende intervju. Det ble ikke sendt spørreskjema til Lovdata, da

denne stiftelsen ble inkludert i undersøkelsen på et senere tidspunkt. Under intervjuene ble det lagt vekt på å få utdypet stiftelsenes forhold til departementet, bakgrunnen for å velge stiftelse som organisasjonsform, samt stiftelsenes syn på sin egen situasjon som stiftelse. Avslutningsvis ble det gjennomført intervjuer i de aktuelle departementene og i Norges forskningsråd, som har mye kontakt med forskningsstiftelsene. På disse intervjuene ble det søkt å få avklart departementenes og Norges forskningsråds rolle i forbindelse med opprettelsen av stiftelsene, vedtektsutforming og oppfølging av statlige midler. I tillegg ble det spurt om departementets syn på kontakten mellom departementet og stiftelsene, samt bruk av stiftelser i offentlig forvaltning.

Lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser (stiftelsesloven) er det viktigste grunnlaget for revisjonskriteriene i undersøkelsen. Stiftelsesloven gir staten flere muligheter for styring av stiftelser. Ved etablering av stiftelsen kan staten som stifter fastsette stiftelsens formål og vedtekter, bestemme formuesmasens størrelse og oppnevne styret. Etter bestemmelse gitt i stiftelsesdokumentet kan staten velge nye styremedlemmer og endre vedtektene. Staten kan i tillegg styre gjennom rettslig regulering av virksomheten ved å sette vilkår for tilskudd, og ved å sette betingelser for kjøp av varer og tjenester.

Hver for seg ligger disse virkemidlene innenfor rammen av hva stiftelsesloven tillater av styring, men samtidig og tilstrekkelig sterk bruk av slike virkemidler kan føre til at stiftelsens uavhengighet svekkes. Kombinasjonen av særskilt lovgivning, løpende finansiering, oppnevning av styre og fullmakt til å gi og endre vedtekter fra de politiske myndigheter kan etter omstendighetene føre til at forholdet til statsmyndighetene blir så tett at det må vurderes om stiftelsen er reell. Stiftelsesloven er ikke utformet med tanke på å regulere stiftelser med sterk tilknytning til staten.

Rapporten, som følger som trykt vedlegg, ble ved Riksrevisjonens brev av 6. oktober 1998 forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Departementet har i brev av 28. oktober 1998 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er nærmere behandlet i punkt 3.

## 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

### *Premisser for bruk av stiftelser i statlig forvaltning*

Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. En stiftelse etableres ved at det skytes inn en grunnkapital som innskyteren etter etableringen er avskåret fra å disponere over. Formuesverdien stilles selvstendig til rådighet for stiftelsens formål; ingen kan ha eierinteresser i en stiftelse. En endelig opprettet stiftelse er et selveiende, selvstendig rettssubjekt. Styringen av en stiftelse skal skje i stiftelsens styre og kan ikke legges til et eksternt organ.

Stiftelsesformen bør ikke nyttes når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter i virksomheten eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Dette innebærer at stiftelsesformen ikke bør velges når oppgavene har karakter av myndighetsutøving, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting der staten har ansvaret for tjenesteytingens omfang og kvalitet (St meld nr 35 [1991–92]).

### *Praksis ved bruk av stiftelser i statlig forvaltning*

Undersøkelsen viser at stiftelser brukes på områder hvor staten har styringsinteresser. Denne styringsinteressen indikeres blant annet gjennom formuleringer i flere av stiftelsenes formål. I formålet til Norges Eksportråd (NE) heter det at «Norges Eksportråd skal drive sin virksomhet i samsvar med de gjeldende utenrikspolitiske og næringspolitiske retningslinjer og målsettinger». Norsk Romsenter (NRS) skal drive sin virksomhet i samsvar med regjeringens retningslinjer. I Internasjonalt program for petroleumsforvaltning og administrasjons (PETRAD) overordnede målsetting heter det blant annet at PETRAD skal være et virkemiddel i norsk bistandsvirksomhet.

Flere av stiftelsene ivaretar statlige eller nasjonale oppgaver. Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS) driver samme type virksomhet som et universitet, bortsett fra at stiftelsen ikke avholder eksamener. Institutt for energiteknikk (IFE) drift av isotoplaboratoriet er en statlig forvaltningsoppgave, mens NRS ivaretar Norges internasjonale forpliktelser som følger av medlemskap i ESA. Teknologisk Institutt (TI) og Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN) oppgaver i forhold til små og mellomstore bedrifter kan sees på som en del av myndighetenes virkemidler i nærings- og distriktpolitikken. Lovdata sørger for allmenn tilgang til lover og andre rettskilder som er grunnleggende tjenester i en moderne rettsstat.

### *Statlige styringsvirkemidler*

Undersøkelsen viser at statens viktigste styringsvirkemidler i forhold til stiftelser er å knytte vilkår til tilskudd og kjøp av tjenester, utnevne styremedlemmer og utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet).

Ifølge stiftelsesloven § 37 er det klare begrensninger i stifterens omdanningsmyndighet. Flere av de statlige organene som har opprettet stiftelser som inngår i denne undersøkelsen, er også gitt omdanningsmyndighet eller myndighet til å godkjenne omdanninger uten at det i vedtektene er nevnt hvilke klare begrensninger som gjelder for denne myndigheten. Styreoppnevning er et annet statlig styringsvirkemiddel. Statens personall håndbok pkt 1.04.02 har bestemmelser som begrenser retten til å oppnevne embets- og tjenestemenn i styre og råd mv. I Transportøkonomisk institutt (TØI) styre sitter like-

vel departementsråden fra Samferdselsdepartementet, samtidig som Samferdselsdepartementet er TØIs største oppdragskjøper. NORAD og Oljedirektoratet er representert i PETRADs styre med sine direktører. NORAD og Oljedirektoratet er viktige økonomiske bidragsytere for PETRAD. Disse forhold viser at ovennevnte regler i Statens personalhåndbok ikke er fulgt.

#### *Økonomisk avhengighet*

En stiftelses økonomiske avhengighet av statlige midler gir staten et virkemiddel til å styre virksomheten i stiftelsen, blant annet ved å sette vilkår for tilskudd og kjøp av tjenester. Tradisjonelt har grunnkapitalen utgjort det økonomiske grunnlaget for stiftelsens virksomhet, og størrelsen på grunnkapitalen har stått i forhold til dette. For de fleste stiftelsene i undersøkelsen er grunnkapitalen så lav at den ikke har praktisk betydning for finansieringen av virksomheten. Grunnkapitalen er avsatt kun for å oppfylle stiftelseslovens formelle krav. Selv om grunnkapitalen formelt er stilt selvstendig til rådighet for stiftelsen, sier dette lite om stiftelsens reelle økonomiske selvstendighet.

Når grunnkapitalen ikke gir tilstrekkelig økonomisk grunnlag for stiftelsens virksomhet, blir stiftelsen avhengig av inntekter fra egen drift eller av bevilgninger/tilskudd. De aller fleste stiftelsene i denne undersøkelsen er gjennomgående avhengige av at staten bidrar til inntektsgrunnlaget gjennom tilskudd eller kjøp av tjenester.

Undersøkelsen viser at 16 av de 18 stiftelsene er avhengige av tilskudd eller oppdragsinntekter fra staten for å kunne oppfylle sine formål. Stiftelsesloven er ikke utformet med tanke på å regulere stiftelser som i stor grad er avhengige av løpende tilskudd fra staten, eller av oppdragskjøp av staten.

#### *Selvstendighetskriteriet*

Det er ikke mulig å sette opp entydige kriterier for vurderingen av om en stiftelse er i et slikt avhengighetsforhold til staten at selvstendighetskriteriet ikke er oppfylt. Det er nødvendig å foreta en konkret vurdering av de ulike styringsfaktorer den enkelte stiftelse utsettes for. Dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter oppnevner styret, og virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter for slik virksomhet, kan det stilles spørsmål ved om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt. For stiftelsene NRS, UNIS og PETRAD strekker usikkerheten seg så langt at det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle.

#### *Problemer knyttet til bruk av stiftelsesformen*

De fleste departementene i undersøkelsen oppfatter stiftelsesformen som en hensiktsmessig organisa-

sjonsform som fungerer bra i praksis. Stiftelsesformen blir oppfattet å fylle et behov for større frihet innen lønns- og personalforhold. Faglig uavhengighet blir også framhevet som en viktig fordel med stiftelsesformen.

Selv om bruken av stiftelsesformen løser en del problemer for staten, skaper den samtidig problemer på andre måter, fordi stiftelsesformen i utgangspunktet ikke er tiltenkt virksomheter underlagt statlig styring. Et av departementene i undersøkelsen finner det paradoksalt at svake styringssignaler vil være i tråd med stiftelsesloven, men i strid med statlig mål- og resultatstyring, mens aktiv bruk av styringsmuligheter (i tråd med økonomireglementet) lett kommer i konflikt med hensynene bak stiftelseslovgivningen. Dette illustrerer spenningsfeltet som stiftelsene befinner seg i når staten har styringsintresser på stiftelsens virksomhetsområde.

Problemene som oppstår, knytter seg til forhold som ikke er klart regulert i stiftelsesloven. Den rettslige uklarheten fører til ulik praksis i måten departementene forholder seg til stiftelsene på. Undersøkelsen viser at det er varierende grad av bevissthet hos de ulike departementene om de begrensninger stiftelsesformen setter for departementenes styringsadgang i forhold til stiftelser. Den tette tilknytningen flere av stiftelsene har til staten, medfører at enkelte av stiftelsene oppfatter seg selv som halvoffentlige organer. Statens tette tilknytning til disse stiftelsene reiser også spørsmål om hvor langt statens ansvar for disse virksomhetene strekker seg. Spørsmålet om statens ansvar er særlig aktuelt for de tilfellene der det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle.

NOU 1998:7, om ny stiftelseslov, kommer ikke i nevneverdig grad inn på de særlige problemer som denne type stiftelser reiser. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvorvidt det er behov for særregler for stiftelser med nær tilknytning til staten, og å vurdere alternative organisasjonsformer for noen stiftelser på området.

### **3 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS KOMMENTARER**

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 28. oktober 1998 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet framhever at rapporten beskriver en rekke interessante forhold hva gjelder stiftelsenes arbeidsoppgaver, ansvar, finansiering og styring.

Departementet har særlig merket seg at en del stiftelser har oppgaver som ligger nært opp til hva man finner i forvaltningsorganer, at flere stiftelser har staten som henimot eneste oppdragsgiver og finansieringskilde, og at staten for flere stiftelsers vedkommende er sterkt engasjert i selve styret og i hvordan vedtektene utformes og eventuelt endres.

Departementet finner det særlig interessant at Riksrevisjonen mener at avhengigheten av staten be-

tyr at man kan reise spørsmål om hvorvidt stiftelseslovens kriterier for selvstendighet er oppfylt, og at det i noen tilfeller kan stilles spørsmål om hvorvidt enkelte av de omtalte virksomhetene oppfyller kravet til å betegnes stiftelser.

AAD mener at det enkelte departement står fritt til å velge hvordan det organiserer og knytter til seg de virksomhetene som skal understøtte dets arbeid. AAD opplyser at det har ansvar for retningslinjene for bruk av de ulike tilknytningsformene. Departementet mener at stiftelser ligger utenfor det som kan betegnes som «statlige tilknytningsformer», siden stiftelser verken er en del av statsforvaltningen eller er eid av staten.

Departementet er enig i at det er uheldig at stiftelser primært brukes for å løse forvaltningsoppgaver. I de tilfellene hvor stiftelser faktisk kan oppfattes som forvaltningsorganer, eller i det minste utfører forvaltningsoppgaver, er det ifølge departementet grunn til å reise spørsmål om riktig organisasjonsform er valgt. Departementet understreker likevel at siden det finnes tilfeller der private organer utfører forvaltningsoppgaver, gir ikke oppgaveporteføljen i seg selv alltid en klar indikasjon om organisasjonsform.

AAD ser at det kan by på problemer for stiftelsene at de ensidig er avhengige av en finansieringskilde, i dette tilfellet staten. Etter departementets mening vil det være opp til den enkelte stiftelse å vurdere om stiftelsen ivaretar ønsket om, og behovet for, økonomisk frihet når stiftelsen ensidig er avhengig av en finansieringskilde.

Departementet peker på at det er satt begrensninger for hvilke styreverksmedlemmer departementsansatte kan sitte i, og mener det kan være grunn til å sette tilsvarende rammer for departementsansattes muligheter for å sitte i styreverksmedlemmer for stiftelser hvor departementet selv er største bidragsyter, eller der stiftelsen primært utfører oppdrag for dette departementet.

AAD uttaler avslutningsvis at departementet vil bruke Riksrevisjonens rapport i det videre arbeidet med hvordan staten best kan organisere sin virksomhet.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i St meld nr 35 (1991–92) uttalt at stiftelsesformen ikke er egnet når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar.

Undersøkelsen viser at stiftelser likevel brukes på områder hvor staten har styringsinteresser. Statens viktigste styringsvirkemidler i forhold til stiftelser er å knytte vilkår til tilskudd og kjøp av tjenester, utnevne styreverksmedlemmer og utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet). Undersøkelsen viser

at 16 av de 18 stiftelsene er avhengige av tilskudd eller oppdragsinntekter fra staten for å kunne oppfylle sine formål. Dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter oppnevner styret, og virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter for slik virksomhet, kan det stilles spørsmål ved om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt. For tre stiftelser strekker usikkerheten seg så langt at det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle. Selv om bruken av stiftelsesformen løser en del problemer for staten, skaper den samtidig problemer på andre måter, fordi stiftelsesformen i utgangspunktet ikke er tiltenkt virksomheter underlagt statlig styring. Riksrevisjonen legger til grunn at AAD er innforstått med de funn og vurderinger som framkommer i undersøkelsen.

Riksrevisjonen ser det som et problem at forvaltningen gjennomgående oppfatter stiftelser som en hensiktsmessig organisasjonsform som fungerer bra, til tross for at praksis i mange tilfeller strider mot overordnede forvaltningspolitiske mål. Det er videre et problem at ingen instans i dag synes å ta ansvar for å sikre at uheldige sider ved dagens praksis endres. Det er nødvendig at ansvarsforholdene på dette området klargjøres bedre enn det som framkommer i departementets svar. AAD kan f.eks. gå inn i en dialog med de departementer som bruker stiftelsesformen på andre måter enn forutsatt, klargjøre mulige konsekvenser av den praksis som følges, samt bistå med å finne mer forsvarlige ordninger.

Undersøkelsen viser også at noen embetsmenn er styreverksmedlemmer i stiftelsene. Departementet peker på at det er satt begrensninger for hvilke styreverksmedlemmer departementsansatte kan sitte i, og mener det kan være grunn til å vurdere å sette tilsvarende rammer for departementets muligheter for å sitte i styreverksmedlemmer for stiftelser hvor departementet selv er største bidragsyter, eller der hvor stiftelsen primært utfører oppdrag for dette departementet. Riksrevisjonen kan ikke se at stiftelser er unntatt fra gjeldende regler i Statens personalhåndbok 1.04.02 om adgangen til oppnevning av embets- og tjenestemenn i styreverksmedlemmer og råd mv.

#### 5 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS-DEPARTEMENTETS SVAR

Departementet har i brev av 7. januar 1999 svart:

*«Det vises til Riksrevisjonens brev av 15.12.1998.*

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har merket seg Riksrevisjonens syn på behovet for klarere ansvarsforhold hva gjelder kontroll av praksis for statens bruk av stiftelser.*

*AAD er innstilt på å følge opp sitt veiledningsansvar mht. bruken av stiftelser og vil holde Riksrevisjonen orientert om dette.*

*AAD er i denne forbindelse enig i at reglene i Statens personalhåndbok pkt. 1.04.02 om oppnevning av medlemmer til styrer mv. også gjelder for styrer som er dannet på grunnlag av stiftelsesloven § 6.*

*Departementet har ellers ingen ytterligere kommentarer til Riksrevisjonens brev av 15.12.1998 med vedlegg.»*

## **6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE**

Riksrevisjonen konstaterer at AAD er innstilt på å følge opp sitt veiledningsansvar mht bruken av stiftelser, og at departementet vil holde Riksrevisjonen orientert om dette arbeidet.

Riksrevisjonen forutsetter at AAD holder seg oppdatert når det gjelder forvaltningens bruk av stiftelser. Det forventes at AAD går i dialog med fagdepartementene med sikte på å finne alternative løsninger i tilfeller der gjeldende praksis er uheldig.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. januar 1999.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Eivind Eckbo**

**Tore Haugen**

**Helga Haugen**

**Brit Hoel**

---

Therese Johnsen





Vedlegg

# Rapport

## Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning

### Innhold

	Side
<b>Sammendrag</b> .....	9
<b>1 Innledning</b> .....	10
1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen .....	10
1.2 Formål og problemstillinger .....	10
1.3 Avgrensning .....	10
<b>2 Metode og gjennomføring</b> .....	11
<b>3 Beskrivelse av området</b> .....	12
3.1 Stiftelsesformen .....	12
3.2 Utviklingen på området .....	12
<b>4 Revisjonskriterier</b> .....	13
4.1 Stiftelsesloven .....	13
4.2 Ulike måter staten kan styre stiftelser på .....	13
4.2.1 Omdanning av stiftelser .....	14
4.2.2 Utnevnelse av styre .....	14
4.2.3 Bevilgninger og statens kjøp av tjenester .....	14
4.2.4 Offentlige planer og særskilt regulering .....	15
4.2.5 Konkretisering av revisjonskriterier .....	15
<b>5 Fakta</b> .....	16
5.1 Kulturdepartementet .....	16
5.1.1 Norsk Folkemuseum .....	16
5.1.2 Stiftelsen Harmonien .....	16
5.1.3 Oslo-Filharmonien .....	17
5.1.4 Kulturdepartementets kontakt med stiftelsene .....	17
5.2 Nærings- og handelsdepartementet .....	18
5.2.1 Teknologisk Institutt .....	18
5.2.2 Veiledningsinstituttet i Nord-Norge .....	18
5.2.3 Norsk Romsenter .....	19
5.2.4 Norges Eksportråd .....	19
5.2.5 Institutt for energiteknikk .....	20
5.2.6 Nortravel Marketing .....	21
5.2.7 Nærings- og handelsdepartementets kontakt med stiftelsene .....	21
5.3 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet .....	22
5.3.1 Norsk institutt for studier av forskning og utdanning .....	22
5.3.2 Universitetsstudiene på Svalbard .....	23

5.3.3	CICERO .....	24
5.3.4	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets kontakt med stiftelsene .....	24
5.4	Miljøverndepartementet .....	25
5.4.1	GRIP senter .....	25
5.4.2	Norsk institutt for vannforskning .....	25
5.4.3	Norsk institutt for by- og regionforskning .....	26
5.4.4	Miljøverndepartementets kontakt med stiftelsene .....	27
5.5	Olje- og energidepartementet .....	27
5.5.1	PETRAD .....	27
5.5.2	Olje- og energidepartementets kontakt med PETRAD .....	28
5.6	Samferdselsdepartementet .....	29
5.6.1	Transportøkonomisk institutt .....	29
5.6.2	Samferdselsdepartementets kontakt med TØI .....	29
5.7	Justisdepartementet .....	30
5.7.1	Lovdata .....	30
5.7.2	Justisdepartementets kontakt med Lovdata .....	30
5.8	Arbeids- og administrasjonsdepartementet .....	31
<b>6</b>	<b>Vurderinger</b> .....	<b>32</b>
	<b>Vedlegg 1: Oversikt over forkortelser brukt i rapporten</b> .....	<b>35</b>
	<b>Vedlegg 2: Litteratur</b> .....	<b>36</b>

## Sammendrag

En stiftelse kjennetegnes ved å være et selveiende rettssubjekt som opprettes ved at en formuesverdi (grunnkapital) stilles til rådighet for et bestemt angitt formål. Lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser m m (stiftelsesloven) forutsetter at en stiftelse er selvstendig. Styringen av en stiftelse skal skje i stiftelsens styre og kan ikke legges til et eksternt organ. Selvstendighet er et kriterium for at stiftelsen anses for å være reell.

Hermansenutvalget (NOU 1989:5 En bedre organisert stat) ga uttrykk for at stiftelser bare rent unntaksvis vil være en hensiktsmessig organisasjonsform for kanalisering av statlig engasjement. Dette ble begrunnet med at stiftelsenes fremste særtrekk i forhold til andre organisasjonsformer er selvstyre. Utvalget fraråder å bruke stiftelsesformen når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig karakter. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har sluttet seg til denne vurderingen.

Undersøkelsen viser at det i løpet av de siste 20 årene er opprettet en rekke stiftelser initiert av norsk statsforvaltning, på områder der staten har et styringsbehov. Dette har enten skjedd ved at eksisterende statlige virksomheter er omdannet til stiftelser, eller ved at virksomheter er nyopprettet som stiftelser.

Stiftelsesloven er primært utformet for å regulere tradisjonelle stiftelser. Tradisjonelle stiftelser driver passiv kapitalforvaltning i den hensikt å dele ut kapitalens avkastning i henhold til stiftelsens formål. Tradisjonelle stiftelser har gjerne høy grunnkapital og er ikke avhengige av inntekter fra egen drift eller løpende bevilgninger. På dette området skiller de tradisjonelle stiftelsene seg vesentlig fra stiftelsene som behandles i denne rapporten.

Undersøkelsen omfatter 18 stiftelser som sorterer under til sammen syv departementer. 16 av stiftelsene ble opprettet på 1980- og 1990-tallet. Stiftelsene i undersøkelsen kjennetegnes ved at de er sentrale aktører på områder av statlig interesse og samtidig økonomisk avhengige av til dels betydelige statlige tilskudd eller statlige oppdragskjøp. Statens behov for å påvirke eller styre virksomheten i disse stiftelsene, og stiftelsenes avhengighet av staten,

kommer i enkelte tilfeller i konflikt med selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven. Stiftelsenes økonomiske avhengighet av staten gir staten mulighet til å styre ved å sette vilkår for tilskudd og kjøp av tjenester. Andre viktige statlige styringsvirkemidler overfor stiftelser er oppnevning av styremedlemmer og myndighet til å utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet).

Det er ikke mulig å sette opp entydige kriterier for vurderingen av om en stiftelse er i et slikt avhengighetsforhold til staten at selvstendighetskriteriet ikke er oppfylt. Det er nødvendig å foreta en konkret vurdering av de ulike styringsmomenter stiftelsen utsettes for. Dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter oppnevner styret, og virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter for slik virksomhet, bør det stilles spørsmål ved om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt. For stiftelsene NRS, UNIS og PETRAD strekker usikkerheten seg så langt at det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle.

Undersøkelsen viser at stiftelsesformen tilsynelatende fungerer bra i praksis. Selv om bruken av stiftelsesformen løser en del problemer for staten, skaper den samtidig problemer på andre måter, fordi stiftelsesformen i utgangspunktet ikke er tiltenkt virksomheter underlagt statlig styring. Statens tette tilknytning til disse stiftelsene reiser også spørsmål om hvor langt statens ansvar for disse virksomhetene strekker seg. Spørsmålet om statens ansvar er særlig aktuelt for de tilfellene der det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle. NOU 1998:7 om ny stiftelseslov kommer ikke i nevneverdig grad inn på de særlige problemer denne typen stiftelser reiser. Det er prinsipielt uheldig om staten benytter uklarheter i stiftelsesloven til å løse styringsproblemer ved å operere helt i lovens randsone. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvorvidt det er behov for særregler for stiftelser med nær tilknytning til staten, og å vurdere alternative organisasjonsformer for noen stiftelser på området.

## 1 Innledning

### 1.1 BAKGRUNNEN FOR UNDERSØKELSEN

En stiftelse opprettes ved at en formuesverdi selvstendig stilles til rådighet for et bestemt formål. En stiftelse er et selveiende, selvstendig rettssubjekt.

I de senere år har staten opprettet en rekke stiftelser, enten ved at eksisterende statlige virksomheter er omdannet til stiftelser, eller ved at statlig kapital er stilt til rådighet for nye virksomheter organisert som stiftelser. I mange stiftelser er statlige tilskudd og/eller statens kjøp av tjenester helt avgjørende for å finansiere den løpende drift.

I NOU 1989:5 En bedre organisert stat, ble det frarådet å bruke stiftelsesformen når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for å opprettholde virksomheten. Stiftelsesformen kan være aktuell når staten engasjerer seg i oppgaver med karakter av verdi- og kulturforvaltning, og for virksomheter som skal ha en høy grad av faglig eller verdibasert selvstendighet.<sup>1</sup>

I juni 1996 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle foreta en revisjon av stiftelsesloven. Stiftelseslovutvalgets innstilling, NOU 1998:7 Om stiftelser, forelå i mars 1998. Utvalget har i liten grad drøftet de problemer som kan oppstå med stiftelser opprettet av offentlige organer.

Utgangspunktet for Riksrevisjonens undersøkelse av statens forhold til stiftelser er en mulig konflikt mellom statens behov for å påvirke eller styre virksomheten i aktuelle stiftelser, og stiftelseslovens krav til stiftelsen selvstendighet.

### 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke bruken av stiftelser i statlig forvaltning. Følgende problemstillinger har vært styrende for undersøkelsen:

- 1 I hvor stor grad og på hvilken måte styrer staten stiftelser?
- 2 Er den statlige styringen av stiftelser så omfattende at den kan sies å være i strid med stiftelsesloven, eventuelt at det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle?
- 3 Kan det stilles spørsmål ved om stiftelsesformen er hensiktsmessig sett i lys av statlig styringsbehov og mål på området?

### 1.3 AVGRENSNING

18 stiftelser inngår i undersøkelsen. Stiftelsene sorteres under til sammen syv departementsområder. Vurderingene i rapporten gjelder statens forhold til disse 18 stiftelsene. Kriteriene for utvelgelse av stiftelsene som inngår i undersøkelsen, har vært om stiftelsen har et nært forhold til staten, bl a om stiftelsen er opprettet av staten, om den har et «nasjonalt ansvar» innen et område, om den mottar statlige tilskudd, om det finnes indikasjoner på statlig styring, grad av tilknytning til statlig forvaltning, stiftelsens formål osv. Det har også vært sentralt at både kulturstiftelser, forskningsstiftelser og næringsstiftelser er representert i utvalget.

Følgende stiftelser, inndelt etter departementsområde, inngår i undersøkelsen:

#### *Kulturdepartementet:*

Norsk Folkemuseum  
Stiftelsen Harmonien  
Oslo-Filharmonien

#### *Nærings- og handelsdepartementet:*

Teknologisk Institutt (TI)  
Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN)  
Norsk Romsenter (NRS)  
Norges Eksportråd (NE)  
Institutt for energiteknikk (IFE)  
Nortravel Marketing (NORTRA)

#### *Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet:*

Norsk institutt for studier av forskning og høyere utdanning (NIFU)  
Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS)  
Senter for internasjonal klima- og miljøforskning (CICERO)

#### *Miljøverndepartementet:*

GRIP senter – Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP)  
Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA)  
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

#### *Olje- og energidepartementet:*

PETRAD – Internasjonalt program for petroleumforvaltning og administrasjon

#### *Samferdselsdepartementet:*

Transportøkonomisk Institutt (TØI)

#### *Justisdepartementet:*

Lovdata

<sup>1</sup> NOU 1989:5:164.

## 2 Metode og gjennomføring

Datainnsamlingen i undersøkelsen har foregått på tre måter: dokumentanalyse, spørreskjema og intervjuer. Dokumentanalysen har stått sentralt gjennom hele prosessen, mens de andre teknikkene er blitt brukt i bestemte faser.

De 18 stiftelsene som inngår i undersøkelsen, er skjønnsmessig valgt ut. Stiftelsene representerer ikke noe tverrsnitt når det gjelder geografisk lokalisering, alder, størrelse, statlige midler, formål osv. Dette utgangspunktet gjør at det ikke kan trekkes generelle konklusjoner om stiftelser i offentlig forvaltning som sådan. Dette har heller ikke vært intensjonen. Resultatene kan brukes til å besvare problemstillingene, men kan ikke brukes til å si noe dekkende om hele stiftelsesområdet.

Undersøkelsen har ikke kartlagt hvor mange lignende stiftelser som finnes. For de områdene som inngår i undersøkelsen, varierer antall stiftelser fra én på samferdselsområdet til 30–40 på kulturområdet.

Av de 18 stiftelsene som inngår i undersøkelsen, er 15 en videreføring av virksomhet som tidligere ble drevet i en annen organisasjonsform, mens tre representerte ny virksomhet da de ble opprettet som stiftelser (Norsk Folkemuseum, CICERO og UNIS).

I forkant av undersøkelsen ble det sendt informasjonsbrev til alle stiftelsene og de aktuelle departementene. Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble informert som fagdepartement.

Første trinn i datainnsamlingen besto i å sende ut en spørreliste til stiftelsene. Dette ble gjort for å samle inn informasjon om bl a vedtekter, regnskap, styreutnevning og kontakt med departementet. Selv om det for en del av spørsmålene var gitt faste svaralternativer som skulle krysses av, ble det også gitt rom for utfyllende svar og kommentarer. Stiftelsene ble orientert om at de ville få mulighet til å utdype svarene i et påfølgende intervju. Det ble ikke sendt spørreskjema til Lovdata, da denne stiftelsen ble inkludert i undersøkelsen på et senere tidspunkt.

Alle skjemaene ble returnert i utfylt stand. Svarene var gitt på en slik måte at det kan antas at spørsmålene var klart nok formulert.

Under intervjuene var ønsket særlig å få utdypet stiftelsenes forhold til departementet, bakgrunnen for å velge stiftelse som organisasjonsform, samt stiftelsenes syn på sin egen situasjon som stiftelse.

Etter intervjuene med stiftelsene ble det utarbeidet en oppstilling over fakta relatert til opprettelse, økonomi, endring av vedtekter m m for hver enkelt

stiftelse. Denne faktaoppstillingen ble sendt stiftelsen for bekreftelse. Stiftelsenes bekreftelser inneholdt enkelte korreksjoner som ble innarbeidet i faktaoppstillingen. Én stiftelse, NORTRA, har ikke bekräftet faktaoppstillingen.

Til slutt ble det gjennomført intervjuer i de aktuelle departementene og i Norges forskningsråd, som har mye kontakt med forskningsstiftelsene. På disse intervjuene var det viktig å få avklart departementenes og Norges forskningsråds rolle i forbindelse med opprettelsen av stiftelsene, vedtektsutforming og oppfølging av statlige midler. I tillegg var det ønskelig å få departementets syn på kontakten mellom departementet og stiftelsene, samt bruk av stiftelser i offentlig forvaltning.

I et møte med Arbeids- og administrasjonsdepartementet ga Riksrevisjonen informasjon om undersøkelsen, og søkte å klarlegge departementets syn på stiftelse som organisasjonsform, og departementets ansvar for statens forhold til stiftelser.

I etterkant av møtene med departementene og Norges forskningsråd ble det utarbeidet referat. Disse ble sendt departementene og Norges forskningsråd for bekreftelse. Bekreftelsene inneholdt noen korreksjoner som er tatt hensyn til ved utarbeidelse av faktadelen.

Rapportens innledende kapitler og faktadel ble oversendt samtlige berørte departementer for uttalelse. Hvert departement kommenterte den delen som vedrørte sitt område. Departementenes kommentarer til innledende kapitler og faktadel ble for en stor del tatt til følge i utarbeidelsen av rapporten.

Sentrale dokumenter i undersøkelsens dokumentanalyse har vært stiftelsesloven, stortingsdokumenter, dokumenter i forbindelse med opprettelsen av stiftelsene, stiftelsenes vedtekter, årsmeldinger, stiftelsenes søknad om statlige midler, tildelingsbrev og annen korrespondanse mellom departementene og stiftelsene. Ved utarbeidelse av rapportens revisjonskriterier er i tillegg statlig administrativt regelverk og juridisk litteratur brukt som kilder.

I løpet av undersøkelsen har Riksrevisjonen benyttet 1. amanuensis, dr juris Inger-Johanne Sand ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, som rådgiver. Riksrevisjonen har hatt to møter med Sand, i tillegg til at hun har gitt skriftlig tilbakemelding på utkast til rapporten. Sand var medlem i stiftelseslovutvalget, og er blant annet forfatter av *Styring av kompleksitet* (1996).

### 3 Beskrivelse av området

#### 3.1 STIFTELSESFORMEN

Stiftelsesformen er regulert i lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser. I stiftelsesloven § 2 heter det: «En stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Som stiftelser regnes også selvstendige legater, institusjoner og fond som private har opprettet.» Et viktig trekk ved stiftelsene er deres store grad av selvstyre og selvstendighet. I St meld nr 35 (1991–92) heter det blant annet: «Stiftelsesformens styrke er den styringsmessige uavhengigheten [...]» (side 35).

Loven stiller ikke bestemte krav til hvem som kan opprette en stiftelse, eller til form og innhold for opprettellesdisposisjonen.<sup>2</sup> Stiftelsen etableres ved at det skytes inn en grunnkapital som innskyteren etter etableringen er avskåret fra å disponere over.<sup>3</sup> Staten kan opprette stiftelser og følger da stiftelsesloven dersom ikke annet er positivt bestemt.<sup>4</sup>

Stiftelser som er opprettet av staten, er vanligvis institusjoner som ivaretar viktige samfunnsbehov på selvstendig grunnlag, uten økonomisk fortjeneste som mål. Stiftelsene har ansvaret for egen økonomi og formuesforvaltning. Selv om stiftelsene er opprettet av staten, er de ikke en del av staten som juridisk person, og de er ikke underlagt statlig myndighet eller instruksjon. De har et selvstendig arbeidsgiveransvar – de ansatte er ikke statstjenestemenn.<sup>5</sup> Sammenligner man stiftelsesformen med selskaper, er den viktigste forskjellen at en stiftelse ikke har eiere som kan kreve andel av overskudd eller formue, og som har kompetanse til å gripe styrende inn i virksomheten. En stiftelse har ingen andeler som kan omsettes ved eierskifte, eller som gir grunnlag for utbetalinger ved uttreden eller oppløsning. Sammenlignet med forvaltningsorganer er den viktigste forskjellen at stiftelser ikke er en del av staten juridisk sett, at forvaltningsloven ikke gjelder for stiftelser, og at stiftelser ikke inngår i den statlige styringsstrukturen.

#### 3.2 UTVIKLINGEN PÅ OMRÅDET

Den vanligste bruken av stiftelsesformen har tidligere vært i forbindelse med private formuer som det har vært ønskelig å båndlegge til bestemte formål.<sup>6</sup> Det har tidligere ikke vært vanlig å bruke stiftelser initiert av norsk statsforvaltning. Kun to av stiftelsene som inngår i undersøkelsen, er opprettet før 1980. I løpet av 1980-tallet ble imidlertid stiftelsesformen drøftet som et alternativ til forvaltningsorganformen i flere av omorganiseringene i den offentlig forvaltning. De viktigste begrunnelsene for forslagene om å bruke stiftelsesformen i offentlig forvaltning var behovet for større økonomisk, personalpolitisk og administrativ frihet enn hva som var mulig innenfor rammene av forvaltningsorganmodellen. I et notat fra Statskonsult blir framveksten av stiftelser de senere år forklart på en lignende måte: «På 1980-tallet snakket en gjerne om en 'stiftelsesbølge'. Det synes å være liten tvil om at de relativt lite fleksible rammene for tilpasning innen budsjett-, lønns- og personalområdet var en viktig forklaring på presset for å få omdannet forvaltningsorganer til stiftelser».<sup>7</sup>

Kravet om at stiftelser skal være selvstendige og uavhengige legger etter Hermansenutvalgets<sup>8</sup> oppfatning begrensninger på hvilke områder stiftelsesformen bør brukes: «Utvalget frarår at stiftelsesformen blir benyttet når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig eller samordningsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for å opprettholde virksomheten. Stiftelsesformen kan være aktuell når staten engasjerer seg i oppgaver med karakter av verdi- og kulturforvaltning, og for virksomheter som skal ha en høy grad av faglig eller verdibasert selvstendighet. Formen kan også være aktuell for visse samarbeidstiltak av ikke-kommersiell art, primært der staten ikke har styringsinteresse».<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Woxholt, 1996:4.

<sup>3</sup> Woxholt, 1996:2.

<sup>4</sup> NOU 1989:5:112.

<sup>5</sup> Administrasjonsdepartementet, 1994:8.

<sup>6</sup> NOU 1989:5:112.

<sup>7</sup> Statskonsult, 1997:8:22.

<sup>8</sup> Tormod Hermansen ledet utvalget som leverte NOU 1989:5 En bedre organisert stat.

<sup>9</sup> NOU 1989:5:20.

## 4 Revisjonskriterier

### 4.1 STIFTELSESLOVEN

Lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser (stiftelsesloven) er det viktigste grunnlaget for å utarbeide overordnede revisjonskriterier i denne undersøkelsen. Nedenfor er de mest relevante bestemmelsene i loven beskrevet.

En stiftelse er et selveiende selvstendig rettssubjekt som opprettes ved at en formuesverdi selvstendig stilles til rådighet for et bestemt formål, jf stiftelsesloven § 2 første ledd. Ingen kan ha eierinteresser i en stiftelse eller være medlemmer av en stiftelse.

Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. Selvstendighet er et kriterium for at stiftelsen anses å være reell, men loven gir ikke noe presist uttrykk for hva som skal til for at selvstendighetskriteriet skal være oppfylt. «Om kravet til selvstendighet i det konkrete tilfellet er oppfylt, må avgjøres med bakgrunn i en vurdering av hvem som utøver de ulike beføyelser; både de rettslige og de faktiske.»<sup>10</sup>

Kravet til selvstendighet medfører at styret og den øvrige ledelse må ha en selvstendig stilling, også i forhold til oppretteren. I gjeldende stiftelseslov oppstilles det ikke spesielle krav til selvstendighet til stiftelsens ledelse.<sup>11</sup>

Det vil være i strid med selvstendighetsprinsippet dersom de eierinteresser som sto bak formuesverdien før den ble stilt til stiftelsens disposisjon, søker å påvirke forvaltning av formuesverdien i større grad enn det stiftelsesloven gir grunnlag for.

Stiftelsesloven skiller på den ene siden mellom næringsdrivende stiftelser og ikke-næringsdrivende stiftelser, og på den andre siden mellom offentlige og private stiftelser. At en stiftelse er offentlig, innebærer ikke annet enn at den er stadfestet av fylkesmannen og av denne grunn er underlagt en mer omfattende offentlig kontroll enn private stiftelser. En offentlig stiftelse er altså ikke nødvendigvis opprettet av det offentlige. Det trenger heller ikke bety at den skal realisere et offentlig formål. Stiftelser som ordinært nyttes for å drive økonomisk virksomhet, kalles næringsdrivende stiftelser.<sup>12</sup>

Av stiftelsesloven § 3 framgår det at stiftelser som helt eller delvis er opprettet av et offentlig organ, går inn under loven om ikke Kongen gjør unntak i det enkelte tilfelle. Fullmakten til å gjøre unntak er delegert til Justisdepartementet, som igjen har delegert denne videre til fylkesmennene.

Stiftelsesloven er primært utformet for å regulere tradisjonelle stiftelser. Tradisjonelle stiftelser driver passiv kapitalforvaltning i den hensikt å dele ut kapitalens avkastning iht stiftelsens formål. Tradisjonelle stiftelser har gjerne en høy grunnkapital og er ikke avhengige av inntekter fra egen drift eller løpende bevilgninger.

Utviklingen har gått i retning av at stiftelse som organisasjonsform også brukes når formålet er å gjennomføre en aktivitet, f.eks. museumsdrift eller å drive forskning innen et fagfelt. Denne typen stiftelser har ofte lav grunnkapital og er avhengig av inntekter fra egen drift eller løpende bevilgninger. Dette kan medføre et økonomisk avhengighetsforhold til stifteren som ikke er regulert i stiftelsesloven.

*«I enkelte stiftelser kan verdien av grunnkapitalen være så lav at det er tvilsomt om stiftelsen vil være i stand til å realisere formålet, noe som i seg selv kan reise spørsmålet om det rettsgyldig kan sies å være etablert en stiftelse. I praksis søkes dette imidlertid avbøtet ved at det overføres tilskudd eller andre midler fra oppretteren. Dersom rettsdannelsen i realiteten er helt avhengig av slik overføring av kapital fra oppretteren, vil dette i seg selv kunne utgjøre et moment som tilsier at formuesverdien ikke er stilt selvstendig til rådighet for formålet. Forholdet vil likevel isolert sett sjelden være tilstrekkelig til å konstituere brudd på selvstendighetskriteriet.»<sup>13</sup>*

### 4.2 ULIKE MÅTER STATEN KAN STYRE STIFTELSER PÅ

Stiftelsesloven gir staten flere muligheter for styring av stiftelser. Ved etablering av stiftelsen kan staten som stifter fastsette stiftelsens formål og vedtekter, bestemme formuesmassens størrelse og oppnevne styret. Etter bestemmelser gitt i stiftelsesdokumentet kan staten velge nye styremedlemmer og endre vedtektene.

Staten kan i tillegg styre gjennom rettslig regulering av virksomheten, ved vilkår som settes for tilskudd, og ved å sette betingelser for kjøp av varer og tjenester.

Staten har en rekke virkemidler som hver for seg ligger innefor rammen av hva stiftelsesloven tillater

<sup>10</sup> NOU 1998:7:20.

<sup>11</sup> NOU 1998:7:20.

<sup>12</sup> Wokholth, 1996:3.

<sup>13</sup> Woxholt, 1997:1100.



av styring. Samtidig og tilstrekkelig sterk bruk av slike virkemidler kan føre til at stiftelsens uavhengighet svekkes.

Kombinasjonen av særskilt lovgivning, løpende finansiering, oppnevning av styre og fullmakt til å gi og endre vedtekter fra de politiske myndigheter kan etter omstendighetene føre til at forholdet til statsmyndighetene blir så tett at det må vurderes om stiftelsen er reell.<sup>14</sup>

Administrasjonsdepartementet har uttalt at det normalt vil være klare begrensninger i et departements adgang til å styre en virksomhet når stiftelsesformen er valgt for denne virksomheten. Utgangspunktet er at styringen foregår innad i institusjonens styrende organer innenfor rammer som ble fastsatt ved etableringen av institusjonen. Departementet legger til grunn at når en tilknytningsform er valgt, må dette gi seg uttrykk i hvordan virksomheten styres. Dersom det er valgt en modell som tilsier stor selvstendighet, må styringssystemene utformes i henhold til dette.<sup>15</sup>

#### 4.2.1 Omdanning av stiftelser

Stiftelser er i utgangspunktet uforanderlige<sup>16</sup>, men stiftelsesloven åpner i kapittel VI for omdanning av stiftelsene. Omdanningsmyndighet er gitt til Kongen<sup>17</sup>, § 32, eller til den som er gitt omdanningsmyndighet etter stiftelsesdisposisjonen, § 37. «Enhver vedtektsendring innebærer i prinsippet en omdanning».<sup>18</sup>

Omdanningsreglene i stiftelsesloven står tilbake for en bestemmelse som er truffet i den disposisjon som danner grunnlaget for stiftelsen. Slike bestemmelser, gitt i vedtekter e l, må følgelig være en del av stiftelsesgrunnlaget for å være gyldige. Bestemmelsene kan gjelde så vel på hvilken måte og i hvilke tilfeller stiftelsen kan omdannes/oppløses, som hvem som kan beslutte omdanning/oppløsning. Omdanningsmyndigheten kan ikke legges til stifteren uten på nærmere vilkår av den art som er nevnt i §§ 35 og 36, jf beskrivelsen nedenfor.

Dersom stiftelsesgrunnlaget ikke gir bestemmelser om omdanning, er omdanningsmyndigheten gitt til Kongen. Kongen kan omdanne stiftelser etter søknad fra stifteren eller stiftelsens styre. Stifteren og stiftelsens styre har rett til å uttale seg. Omdanning kan foretas når bestemmelser i stiftelsesdokumentet eller stiftelsens vedtekter på grunn av endrede forhold ikke lenger lar seg etterleve, er blitt åpenbart unyttige, er kommet i strid med hensikten i stiftelsesdisposisjonen eller er blitt åpenbart uheldige eller

ufornuftige (§ 35 1. ledd). Når en omdanning vedrører stiftelsens formål eller en annen bestemmelse som det må antas at det ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen av stiftelsen, skal endringen så langt råd er tilpasses det opprinnelige formålet og tankegangen i stiftelsesgrunnlaget (§ 36). Dersom bestemmelsen ikke gjelder formålet med stiftelsen, og det ellers må antas at det ved opprettelsen ikke er lagt vesentlig vekt på den, kan omdanning skje når bestemmelsen på grunn av endrede forhold viser seg å være uheldig eller uhensiktsmessig (§ 35 2. ledd) Omdanning kan også foretas når forhold som nevnt i § 35 ikke har endret seg, men var til stede alt da stiftelsen ble opprettet. Det er da en forutsetning at opprettelsen av stiftelsen ikke er ugyldig på grunn av de nevnte forhold (§ 35 3. ledd).

I undersøkelsen forutsettes det at et statlig organ kan ha omdanningsmyndighet selv om et annet statlig organ står som oppretter.

#### 4.2.2 Utnevnelse av styre

I vedtektene skal det alltid nevnes hvordan styret skal dannes, jf stiftelsesloven § 6. Ulike måter å sette sammen styret på kan føre til store variasjoner i den reelle styringen av stiftelsen.<sup>19</sup>

Statens personalhåndbok pkt 1.04.02 gir regler om oppnevning av embets- og tjenestemenn i styrer og råd mv. Til styret i en stiftelse kan ikke embets- og tjenestemenn, ansatte i et departement eller ansatte i sentraladministrasjonen for øvrig, velges eller foreslås valgt, dersom de som sitt saksområde har behandlingen av saker vedrørende forhold av vesentlig betydning for vedkommende stiftelse. Dersom stiftelsen driver næringsvirksomhet «må ikke oppnevnes eller foreslås valgt noen embets- eller tjenestemenn ansatt i et departement eller annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje.»

I NOU 1991:8 Lov om statsforetak, heter det: «Et offentlig organ som har opprettet en stiftelse, vil etter opprettelsen ikke kunne instruere stiftelsens styre verken generelt eller i det enkelte tilfellet». Tilsvarende er det heller ikke adgang til å instruere det enkelte styremedlem.

#### 4.2.3 Bevilgninger og statens kjøp av tjenester

Stiftelser kan motta bevilgninger fra stat eller kommune til å dekke hele eller deler av driften. Stiftelser som er avhengige av offentlige bevilgninger, kan relativt effektivt styres ved bevilgningenes størrelse og eventuelt ved å knytte vilkår til disse.<sup>20</sup> Løpende bevilgninger fra staten til en stiftelse kan føre til at et

<sup>14</sup> NOU 1989:5:114.

<sup>15</sup> Administrasjonsdepartementet, 1995.

<sup>16</sup> NOU 1989:7:39.

<sup>17</sup> Delegert til Justisdepartementet iflg res av 4. desember 1981, videre delegert til fylkesmennene.

<sup>18</sup> NOU 1998:7:13.

<sup>19</sup> NOU 1989:5:113.

<sup>20</sup> NOU 1989:5:113–114.

statlig organ utøver mer reell makt enn det formelt er grunnlag for.<sup>21</sup>

Stiftelsesformens rettslige forankring i det formålet som er angitt ved stiftelsen, er et problem for offentlige myndigheters bruk av stiftelser, fordi det innebærer at de bevilgede ressurser er låst til stiftelsen og til dette formålet.<sup>22</sup>

«Dersom stiftelser mottar betydelige midler (75–100 %) til den løpende virksomhet fra offentlige myndigheter, og det samtidig stilles krav til virksomheten gjennom vilkår eller offentlig regulering» kan dette tilsi at myndighetene har gått «aktivt og deltakende» inn i stiftelsens virksomhet.<sup>23</sup> I mange tilfeller opptrer staten som en dominerende kunde i de markeder hvor stiftelsene selger sine tjenester. Dette kan gi staten en sterk posisjon i forhold til stiftelsene. Som kjøper av varer og tjenester kan staten stille strengere vilkår enn som tilskuddsyter, og stiftelsenes avhengighet av staten kan bli vel så stor som når staten opptrer som tilskuddsyter.

*«Når en stiftelse er opprettet av offentlig myndighet, eller på annen måte er knyttet til slik myndighet, vil det ofte være forutsatt eller klart bestemt at det skal bevilges løpende eller mer ujevne driftstilskudd til stiftelsens virksomhet. Det kan også være eksplisitt eller implisitt forutsatt at det offentlige skal ha hovedansvaret for å finansiere den økonomiske virksomheten. Det kan da også reises spørsmål om den offentlige myndighet har et generelt økonomisk ansvar for virksomheten. Det siste er særlig aktuelt der den løpende virksomheten er relativt stor i forhold til grunnfondets størrelse.»<sup>24</sup>*

#### 4.2.4 Offentlige planer og særskilt regulering

En måte for offentlige myndigheter å styre en stiftelses virksomhet på er å innlemme stiftelsen i det offentliges planer på et bestemt område.<sup>25</sup> Lovgivning kan også brukes som styringsvirkemiddel overfor en stiftelse. Denne lovgivningen kan være generell eller spesiell. Med spesiell lovgivning tenkes det dels på lovgivning på det aktuelle området og dels på lovgivning om den enkelte virksomheten. Ved ulike former for lovgivning kan statens styring med stiftelser graderes sterkt. Lovgivning og bevilgninger kan fastlegge den vesentlige rammen for virksomhe-

ten. Jo mer detaljert lovgivningen er, desto mer kan være fastlagt innenfor denne rammen. En stiftelse kan for eksempel ved lov tildeles kompetanse til å utøve offentlig myndighet på et bestemt felt, og i slike tilfeller vil de overordnede offentlige organer kunne ha en viss instruksjonsmyndighet på det konkrete området.<sup>26</sup>

#### 4.2.5 Konkretisering av revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen i avsnitt 4.2 kan det settes opp en liste over konkrete forhold som innebærer brudd på stiftelsesloven og regler i statens personalhåndbok:

- a) Vedtektene gir bestemmelser om unntak fra omdanningsreglene i stiftelsesloven, uten at vedtektene er en del av stiftelsesdisposisjonen, og uten at tilsvarende bestemmelser framkommer i stiftelsesdisposisjonen.
- b) Statlig utnevnte styrerepresentanter blir instruert av staten.
- c) Statlige myndigheter instruerer stiftelsens administrasjon.
- d) Staten gir vilkår til tilskudd som er i strid med stiftelsens formål.
- e) Staten har tatt forbehold om tilbakeføring av formuesverdier. Dette gjelder ikke om forbeholdet kun gjelder i forbindelse med stiftelsens opphør.
- f) Staten oppnevner representanter til stiftelsens styre i strid med reglene i Statens personalhåndbok (se pkt 4.2.2).

Det er ikke mulig å sette opp entydige kriterier for å vurdere om stiftelsen er i et slikt avhengighetsforhold til staten at ikke selvstendighetskravet i stiftelsesloven er oppfylt. Ovennevnte punkter inngår som elementer i en totalvurdering av hvorvidt selvstendighetskriteriet er oppfylt for den enkelte stiftelse.

Sand mener at dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter oppnevner styret, og at virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter om slik virksomhet, kan det stilles spørsmål ved om stiftelsen er reell.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Sand 1996:346.

<sup>22</sup> Sand 1996:347.

<sup>23</sup> Sand 1996:349.

<sup>24</sup> Sand 1996:349.

<sup>25</sup> Sand 1996:344–345.

<sup>26</sup> NOU 1989:5:113.

<sup>27</sup> Sand 1996:343.

## 5 Fakta

### 5.1 KULTURDEPARTEMENTET

#### 5.1.1 Norsk Folkemuseum

Norsk Folkemuseum ble opprettet i 1894. Vedtekter ble gitt ved kgl res i 1913. Stiftelsens grunnkapital er 1 mill kroner. Grunnkapitalen er ordnet ved å omgjøre fondsmidler til grunnkapital.

Norsk folkemuseum har som formål å

- samle, dokumentere, bevare og utstille bygninger og gjenstander som belyser liv og livsvilkår i Norge, fortrinnsvis fra tiden etter reformasjonen
- samle og bearbeide opplysninger om liv og livsvilkår i Norge i denne tiden
- spre kunnskap om dette, så vel i vitenskapelig som populær form

Museets virksomhet ledes av et styre på åtte medlemmer med personlige varamedlemmer. Fire medlemmer utpekes av Kulturdepartementet, to medlemmer velges av og blant de ansatte ved Norsk Folkemuseum, og to medlemmer velges av Norsk Folkemuseums Venner. Departementet oppnevner styrets leder. Styremedlemmene som er utnevnt av Kulturdepartementet, er ikke ansatt i eller tilknyttet Kulturdepartementet.

Norsk Folkemuseum hadde i 1997 samlede inntekter på om lag 54 mill kroner. Av dette utgjorde

- |                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| – statstilskudd (KD):               | 63 % |
| – andre offentlige tilskudd:        | 6 %  |
| – refusjon av sysselsettingstiltak: | 8 %  |
| – øvrige eksterne tilskudd:         | 4 %  |
| – egne inntekter:                   | 19 % |

Til sammen kommer om lag 77 % av stiftelsens inntekter fra staten.

Departementets tilsagnsbrev til Norsk Folkemuseum gir relativt detaljerte føringer. Kravene er mer detaljerte enn det som følger av rapporteringskravene i økonomireglementet. Departementet stiller krav til flere forhold som vedrører ressursdisponering, blant annet ved øremerkede midler til Ibsen-museet og Bogstad stiftelse.

Stiftelsen har ikke mulighet til å ta opp lån, bortsett fra en kassakreditt på inntil 1 mill kroner. Bestemmelsen om at stiftelsen ikke kan ta opp lån, sto tidligere i vedtektene. Denne bestemmelsen er imidlertid fjernet fra vedtektene ved den siste endringen, men samtidig har departementet tatt tilsvarende inn i tildelingsbrevet.

Endringer i vedtektene kan kun skje etter vedtak med 2/3 flertall i styret og godkjenning av departementet. Den siste vedtektsendringen ble gjennomført etter utstrakt dialog mellom stiftelsens styre og departementet.

Bygninger og gjenstander i Norsk Folkemuseums eie tilfaller staten ved stiftelsens opphør. I tilfelle konkurs vil kreditorer ikke kunne hente ut verdier i museet. Stiftelsen utfører etter eget syn offentlige oppgaver.

#### 5.1.2 Stiftelsen Harmonien

Stiftelsen Harmonien ble opprettet 1. januar 1996 og er en videreføring av Musikkelskapet Harmonien, som også var en stiftelse. Musikkelskapet Harmonien var stifter av Stiftelsen Harmonien. Stiftelsen har en grunnkapital på minimum kr 4 791 464. Dette er nettoverdien av de aktiva stiftelsen overtok fra Musikkelskapet Harmonien pr 1. januar 1996.

Stiftelsen har som formål å fremme og utvikle interessen for symfonisk musikk og kammermusikk på høyt kunstnerisk nivå i Bergen, nasjonalt og internasjonalt, og å gjøre denne kunstarten tilgjengelig for det store publikum gjennom orkester, kor- og kammerkonsserter, turneer, plate- og videoinnspillinger, radio- og fjernsynsopptak. Stiftelsen driver symfoniorkester og kor.

Stiftelsen ledes av et styre på åtte medlemmer. Fire medlemmer inklusive styrets formann oppnevnes av staten ved Kulturdepartementet. To velges av årsmøtet i Musikkelskapet Harmonien, og to velges av og blant de ansatte som er i full stilling.

Stiftelsen Harmonien hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 56 mill kroner. Av dette utgjorde

- |                       |      |
|-----------------------|------|
| – statstilskudd (KD): | 88 % |
| – billettinntekter:   | 7 %  |
| – annet:              | 5 %  |

Det blir stilt relativt konkrete vilkår i forbindelse med tildeling av tilskudd, blant annet krav om samarbeid med Rikskonsertene, billett- og abonnementsordninger rettet mot ungdom og styrking av samtidsverk.

Styrets vedtak om låneopptak og større finansielle disposisjoner skal godkjennes av Kulturdepartementet.

Endring av vedtektene vedtas av styret. Framtidige forslag til enhver vedtektsendring skal forelegges Musikkelskapet Harmonien og staten ved Kul-

turdepartementet til uttalelse så lenge staten yter mer enn halvdel av den økonomiske støtten til driften av stiftelsen.

Stiftelsen kan oppløses eller omdannes ved vedtak i styret. Ved oppløsning av grunner nevnt i stiftelsesloven § 35, tilfaller stiftelsens nettoformue og dets øvrige eiendeler Musikksekskapet Harmonien. I andre tilfeller vedtar styret med alminnelig stemmeflertall hvordan stiftelsens formue skal benyttes innenfor disse vedtekters formålsbestemmelse.

Stiftelsen har formell kontakt med Kulturdepartementet gjennom kvartalsvis rapportering, årsrapport/budsjettsøknad og budsjettmøter. I tillegg har stiftelsen uformell kontakt gjennom jevnliges samtaler.

### 5.1.3 Oslo-Filharmonien

Stiftelsen ble opprettet 1. januar 1996, med Filharmonisk selskap som stifter. Virksomheten er en videreføring av medlemsorganisasjonen Filharmonisk selskap. Det var Kulturdepartementet som tok initiativ til å omdanne denne virksomheten til stiftelse. Stiftelsen har en grunnkapital på kr 100 000, hentet fra støttedefondet. Staten har ikke skutt inn grunnkapital.

Oslo-Filharmonien har til formål å drive Oslo Filharmoniske Orkester, øke interessen for kunstnerisk verdifull musikk gjennom orkester-, kor- og kammerorkester, turneer, plate- og videoinnspillinger, radio- og fjernsynsopptak.

Stiftelsen ledes av et styre på åtte medlemmer. Fire medlemmer, inklusive styreleder, oppnevnes av staten ved Kulturdepartementet. Ingen av de statlige styremedlemmene har noen formell tilknytning til Kulturdepartementet, da de er uavhengige fagpersoner.

Oslo-Filharmonien hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 72 mill kroner. Av dette utgjorde

– statstilskudd (KD):	78 %
– salgsinntekter:	15 %
– andre inntekter:	7 %

Det blir stilt relativt konkrete vilkår i forbindelse med tildeling av tilskudd, blant annet krav om samarbeid med Rikskonsertene, billett- og abonnementsordninger rettet mot ungdom og styrking av samtidsverk. Vilkårene er generert av staten og ikke som forslag fra stiftelsen.

Låneopptak og større finansielle disposisjoner skal godkjennes av Kulturdepartementet.

Vedtektsendringer vedtas av styret. Enhver vedtektsendring skal forelegges staten ved Kulturdepartementet til uttalelse.

Stiftelsen kan oppløses ved vedtak i styret. Vedtaket skal forelegges staten ved Kulturdepartementet til uttalelse. Ved oppløsning tilfaller stiftelsens nettoformue og dets øvrige eiendeler staten.

Stiftelsen har formell kontakt med departementet

bl gjennom den årlige budsjettsøknaden, den årlige budsjettkonferansen og i forbindelse med statlige bevilgninger. Det er uformell kontakt etter behov.

### 5.1.4 Kulturdepartementets kontakt med stiftelsene

Når det gjelder opprettelsen av de tre ovennevnte stiftelsene, opplyser departementet at det finnes historiske grunner fra tiden før departementet kom inn i bildet for valg av organisasjonsform. Departementet opplyser videre at det finnes en rekke eksempler på virksomheter med uklare organisasjonsformer som har blitt omdannet til stiftelser, og noen statsinstitusjoner som er blitt omdannet til stiftelser pga ønske om fristilling for å skape incentiver til større egeninntjening i virksomheten. International Council of Museums (ICOM) har gitt museumsetiske regler om at museene skal være ikke-kommersielle. Dette oppfatter departementet som grunn til at aksjeselskapsformen er uaktuell for Norsk Folkemuseum. I teatersektoren er aksjeselskap ikke uvanlig som organisasjonsform.

På kulturområdet mottar mellom 40 og 50 stiftelser tilskudd direkte fra Kulturdepartementet. Av disse er 13 nasjonale museer. Kulturdepartementet har ansvar for å finne representanter til omtrent 400 styreverv. Departementet legger vekt på å finne personer med økonomisk og administrativ kompetanse, i tillegg til personer med faglig og kunstnerisk kompetanse. Kulturdepartementet oppnevner ingen styremedlemmer fra eget departement.

Formelt sett tilligger det stiftelsenes styrer å foreta endringer i vedtektene. Departementet er i vedtektene gitt myndighet til å godkjenne eller til å uttale seg om endringene. Ifølge departementet har det ikke inntruffet styringsproblemer på området, selv om diskusjoner har forekommet. Departementet har fått gjennomslag for sitt syn, noe som henger sammen med at stiftelsene er bevisst sin avhengighet av staten, slik at departementets syn blir tillagt stor vekt.

Oppfølging av stiftelsenes økonomi skjer ved krav til økonomiforvaltning, rapportering og oppfølgingskriterier gitt i tilsagnsbrev, ved budsjettmøter og ved at departementet tar kontakt ved behov. Tilsagnsbrevene er departementets viktigste styringsdokument overfor stiftelsene. Forskjellene i økonomioppfølging av stiftelser og departementets underliggende etater er i hovedsak av formell art, mens ulikheter i oppfølging av de forskjellige stiftelsene avhenger av tilskuddets størrelse. Departementet har i tilsagnsbrevet fastsatt at stiftelsene ikke kan ta opp lån ut over en begrenset driftskreditt. Dette henger sammen med at departementet ønsker å begrense sine økonomiske forpliktelser til det som fastsettes i de årlige budsjettvedtakene.

Konflikten mellom økonomireglementets krav til målstyring og stiftelsesformens forutsetning om

uavhengighet har vært drøftet i departementet. Drøftingen hadde fokus på oppfølgingen av underliggende virksomheter og behovet for et differensiert styrings- og kontrollsystem for tilskuddsforvaltningen, og ikke på stiftelsesformen.

Ut over den ovennevnte formelle kontakt, har departementet kontakt med stiftelsene i form av brev og telefoner om konkrete spørsmål og problemer.

Forskjellen i oppfølging mellom stiftelsene og de underliggende etater vedrører stiftelsenes selvstendighet i lønns- og personalspørsmål, administrative forhold og at stiftelsene selv disponerer sine merinntekter. Statens instruksjonsrett gjelder kun for de statlige etatene. I praksis er det likevel ikke så stor forskjell på oppfølgingen av forvaltningsorganet Nasjonalgalleriet og stiftelsen Norsk Folkemuseum.

Departementet opplever få problemer med stiftelse som organisasjonsform. Stiftelsesformen oppfattes som en tjenlig måte å organisere kulturinstitusjoner på, fordi det passer med Kulturdepartementets styringsbehov på området. Enkelte museumsstiftelser forvalter statlige eiendommer eller eiendeler, f.eks. Maihaugens forvaltning av det statseide Bjørnsons Aulestad. Museumsgjenstander til Norsk museum for fotografi, Preus fotomuseum, eies av staten, men det er etablert en stiftelse til å stå for forvaltningen.

## 5.2 NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

### 5.2.1 Teknologisk Institutt

Stiftelsen Teknologisk Institutt (TI) ble opprettet ved kgl res i 1988. Før dette var virksomheten organisert som ordinært forvaltningsorgan. Næringsdepartementet var stifter. Det var også Næringsdepartementet som tok initiativet til omdannelsen til stiftelse, men dette skjedde i dialog med ledelsen i TI. Behovet for økt frihet var det viktigste argumentet for å velge stiftelse som organisasjonsform. «Fra virksomhetens side ble det klaget over at en var bundet av de statlige administrative normer m m, og at dette ikke gav tilstrekkelig handlekraft i forhold til oppgavene som skulle løses».<sup>28</sup>

Stiftelsen Teknologisk Institutt hadde ved opprettelsen en grunnkapital på kr 200 000, skutt inn av staten. I 1991 ble eiendommen Akersveien 24 c tatt inn i egenkapitalen til en bokført verdi på 84,4 mill kroner. Av vedtektene går det fram at finansieringen av instituttets virksomhet for øvrig skal skje ved tilskudd over statsbudsjettet og inntekter av den løpende driften.

TI har som formål å drive kunnskaps- og vitenformidling med vekt på teknologiformidling til små og mellomstore bedrifter for å fremme deres lønnsomhet og produktivitet.

TI ledes av et styre på ni medlemmer. Kongen oppnevner syv medlemmer, inkludert styrets leder. Næringslivets hovedorganisasjoner har forslagsrett til medlemmer av styret. Næringsdepartementet fremmer endelig innstilling til sammensetningen av styret. To medlemmer velges av og blant de ansatte.

I 1997 hadde TI samlede inntekter på 211 mill kroner. Av dette utgjorde

– statlig tilskudd:	34 %
– oppdragsinntekter:	66 %

Departementet stiller klare krav til tilskuddet. Føringerne legges i tildelingsbrevet umiddelbart etter at statsbudsjettet er vedtatt. Det foregår også en omfattende tilbakerapportering til Nærings- og handelsdepartementet to ganger i året. I tillegg har ledelsen i TI betydelig kontakt med departementet med tanke på utveksling av informasjon, meningsutveksling og for utvikling av kriteriene for tilbakerapportering.

TI kan oppta lån, eventuelt mot pant i instituttets eiendeler.

Fastsettelse av og endringer i vedtektene skal skje ved kgl res. Det har ikke vært endringer i vedtektene siden stiftelsen ble opprettet.

Et eventuelt forslag om opphør av virksomheten skal av styret bringes inn for Næringsdepartementet. Spørsmål om overføring av stiftelsens eiendeler ved en eventuell avvikling skal avgjøres ved kgl res. Skjøtet på eiendommen Akersveien 24c er tinglyst 10.12.91 med klausulen: «Teknologisk Institutt kan ikke overføre eiendommen eller bruksrett til denne uten Næringsdepartementets samtykke. Ved salg av eiendommen har staten v/Næringsdepartementet forkjøpsrett etter takst».

### 5.2.2 Veiledningsinstituttet i Nord-Norge

Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN) ble opprettet i 1956 og var fra starten og fram til 1981 en del av Teknologisk Institutt. I 1981 ble VINN eget statlig institutt, og i 1988 ble det stiftelse. Instituttet hadde flere avdelingskontorer, og disse ble omdannet til fylkeskommunale aksjeselskaper i forbindelse med at VINN ble stiftelse. Stiftelsen ble opprettet ved kgl res. Næringsdepartementet tok initiativ til omdanningen på bakgrunn av en utredning om offentlig veiledning.

Grunnkapitalen på kr 200 000 er bevilget av staten. Finansieringen av stiftelsens virksomhet skal for øvrig skje ved tilskudd over statsbudsjettet og inntekter av den løpende driften.

VINN har som formål å drive behovsorientert vitenformidling og kompetanseheving innen tekniske og økonomiske/administrative fagområder, med særlig vekt på behovet i små og mellomstore bedrifter.

VINN ledes av et styre på ni medlemmer med varamedlemmer. Kongen oppnevner syv medlem-

<sup>28</sup> NOU 1989:5:36.

mer med personlige varamedlemmer, inkludert styrets leder, etter forslag fra Næringsdepartementet. To medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte.

Praksis med hensyn til opprettelse av styret har vært:

- De nordnorske fylkeskommunene er samlet representert med ett medlem
- Landsorganisasjonen i landsdelen er representert med ett medlem
- NHO er representert med tre medlemmer (ett fra hvert av fylkene i Nord-Norge)
- Ett medlem representerer forskningsmiljøene; enten fra regionalt eller sentralt hold
- Styrets leder er oppnevnt uten å representere noen institusjoner, organisasjoner eller parter i næringslivet

VINN hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 50,2 mill kroner. Av dette utgjorde

- offentlige tilskudd (NHD): 42 %
- oppdragsinntekter: 58 %

Oppdragsinntektene utgjorde

- fra staten (NHD): 11 %
- fra andre: 47 %

Til sammen kommer 53 % av stiftelsens inntekter fra staten.

Vilkår som stilles for tilskuddet er rapportering i form av årsrapport og regnskap. Tilskuddet er øremerket små og mellomstore bedrifter og etablerere i Nord-Norge. Det forutsettes fordelt på produksjonsområdene rådgivnings- og utviklingsoppdrag, opplæring, spredningsprogram og utstyrs- og laboratorietjenester.<sup>29</sup>

VINN kan ta opp lån. Staten hefter ikke for stiftelsens gjeld.

Endringer i vedtektene skal skje ved kgl res. Vedtektene til VINN ble endret i 1992 etter ønske fra departementet. Endringen gjaldt en utvidelse av styret for å få inn et medlem med teknologisk bakgrunn. Et eventuelt forslag om opphør av virksomheten skal av styret bringes inn for Nærings- og handelsdepartementet.

Stiftelsen mener den benyttes som et politisk virkemiddel i nærings- og distriktspolitikken.

### 5.2.3 Norsk Romsenter

Stiftelsen Norsk Romsenter (NRS) ble opprettet i 1987. Industridepartementet var stifter. Før dette var virksomheten organisert i en egen avdeling i Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF).

Stiftelsen Norsk Romsenter ble opprettet av re-

gjeringen som et strategisk og administrativt utøvende organ for norsk romvirksomhet. Behovet for økt frihet var det viktigste argumentet fra Næringsdepartementet. «Når stiftelsesformen ble valgt, skyldtes det særlig behovet som romsenteret hadde for å kunne stå fritt i forholdet til statens lønnsystem og det statlige lønnsnivået når det skulle rekruttere personale med særlige kvalifikasjoner».<sup>30</sup>

Stiftelsens formål er, i samsvar med regjeringens retningslinjer og til gagn for og i samarbeid med næringsliv, forskning, offentlige etater og norske interesser for øvrig, å

- 1 medvirke til å utvikle, samordne og evaluere norsk romvirksomhet
- 2 utarbeide forslag til samordnet langtidsprogram for romvirksomhet i Norge og å framlegge dette for NHD
- 3 forvalte stiftelsens ressurser og fordele de bevilgede midler fra staten og andre på en effektiv måte
- 4 samarbeide med andre lands romrelaterte organisasjoner og medvirke til å samordne norsk romvirksomhet med slik internasjonal virksomhet

Stiftelsens grunnkapital på 2 mill kroner er skutt inn av staten.

Stiftelsens styre består av fem medlemmer og to varamedlemmer. Styret oppnevnes ved kgl res etter innstilling fra NHD. Styrets leder og nestleder utpekes ved kgl res etter innstilling fra NHD. Styret består av fagpersoner fra privat og offentlig virksomhet, og det er ingen representanter fra departementet.

Norsk Romsenter hadde i 1996 samlede inntekter på 251,5 mill kroner. Av dette utgjorde statlige tilskudd 98 %. Det stilles ikke detaljerte vilkår for bruken hvert år direkte, men mesteparten av bevilgningene er bundet opp i langtidskontrakter i ESA.

Endringer i vedtektene kan foreslås av styret. Forslag til vedtektsendringer forelegges departementet. Vedtektene sier at vedtektsendringer «bør» godkjennes ved kgl res.

Stiftelsens opphør besluttes av styret etter bestemte prosedyrer. Styrets vedtak er ikke gyldig før godkjenning er gitt ved kgl res. Stiftelsens midler skal ved opphør anvendes slik departementet beslutter.

NRS har et par formelle møter med departementet årlig. Temaene på disse møtene er budsjetter og rapportering. Ellers er det uformell kontakt etter behov.

### 5.2.4 Norges Eksportråd

Norges Eksportråd (NE) ble opprettet som stiftelse 1. januar 1996. Dette var en omdanning av Norges Eksportråd. Utenriksdepartementet og Næringslivets

<sup>29</sup> St prp nr 1 (1997-98) NHD:49.

<sup>30</sup> NOU 1989:5:36.

Hovedorganisasjon står som stiftere. Initiativet til å opprette Eksportrådet kom fra regjeringen.

Eksportrådets grunnkapital på 30 mill kroner er skutt inn av staten ved Norges Eksportfond og NHO, med 15 mill kroner hver.

Norges Eksportråd har som formål å være det nasjonale, faglige serviceorgan for alle eksportører av norske varer og tjenester. NE skal bidra til bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom eksport og internasjonalisering gjennom å tilrettelegge og gjennomføre informasjons- og markedstiltak på oppdrag fra bedrifter, sammenslutninger og myndigheter. Videre skal NE drive sin virksomhet i samsvar med de gjeldende utenrikspolitiske og næringspolitiske retningslinjer og målsettinger. NE kan ta initiativ til å delta i annen virksomhet som er forenlig med stiftelsens formål.

Norges Eksportråds virksomhet skal finansieres ved bidrag fra det offentlige og næringslivet, ved salg av tjenester til næringslivet samt statlige og private tilskudd til spesielle områder og aktiviteter etter nærmere beskrivelse av tiltak, mål og forventede resultater. NHD kan innen rammene for disse vedtektene stille vilkår ved tildeling av offentlige midler til NE, og skal foreta jevnlig kontroll og evaluering av bruken av disse.

Norges Eksportråds styre på åtte medlemmer oppnevnes ved kgl res. Styrets leder samt tre styremedlemmer nomineres av Nærings- og handelsdepartementet. Tre styremedlemmer nomineres av de andre innskyterne av grunnkapital, og et styremedlem nomineres av de ansatte i Norges Eksportråd. Av kgl res datert 16. desember 1997 framgår det at det er ønskelig at styremedlemmene i hovedsak har sitt daglige virke direkte i tilknytning til eksport og internasjonalisering. Denne praksis har vært fulgt ved sammensetningen av det nåværende styret. Det er likeledes lagt vekt på at medlemmene av styret kommer fra ulike næringer og sektorer slik at de største og viktigste eksportbransjer er representert. Medlemmene i styret er fagpersoner, og har ikke tilknytning til noe departement.

I 1996 var Norges Eksportråds samlede inntekter 304,5 mill kroner. Av dette utgjorde

– statstilskudd (NHD):	60 %
– honorarinntekter:	13 %
– oppdragsinntekter:	10 %
– deltakerinntekter:	10 %
– andre inntekter:	7 %

I tildelingsbrevet fra NHD for 1998 heter det: «Det er opp til Eksportrådet selv å bestemme hvordan tilskuddet skal brukes på ulike virkemidler for best å kunne oppfylle de overordnede mål og prioriteringer som er gitt. Departementet vil imidlertid komme med noen presiseringer når det gjelder bruken av tilskuddet». Disse presiseringene understreker at tilskuddet skal dekke kostnader forbundet med

- generelle tjenester overfor næringsliv og myndigheter
- tilrettelegging av næringslivsdelegasjoner
- tilstedeværelse i markedet, SMB-programmet
- kultex (3-årig pilotprosjekt)

Endringer i vedtektene skal vedtas ved kgl res. Det ble gjort to endringer i januar 1998. Den ene endringen gikk på hvilket departement som er ansvarlig pga endringen i departementsstrukturen (en ren formalitet), og den andre endringen dreide seg om å avvikle rådet i Norges Eksportråd. Endringene fikk ingen praktiske konsekvenser for Norges Eksportråd.

Oppløsning av Norges Eksportråd kan besluttes av et fulltallig styre med 2/3 flertall i to styremøter med ett års mellomrom. Ved oppløsning av Norges Eksportråd skal eiendelene fordeles til innskyterne av grunnkapital i forhold til deres innskudd, dog slik at Nærings- og handelsdepartementet forvalter resten av eiendelene hvis verdien av disse skulle overstige grunnkapitalinnskuddet.

Norges Eksportråd har daglig kontakt med departementet, da mye gjøres i fellesskap. Det er to faste rapporteringsmøter i året.

### 5.2.5 Institutt for energiteknikk

Institutt for energiteknikk (IFE) ble opprettet ved kgl res i 1953. I 1948 igangsatte Forsvarets forskningsinstitutt et atomenergiprojekt, og det ble etablert et forskningsinstitutt for atomenergi (IFA) under NTNf, med økonomisk støtte fra Forsvarsdepartementet. Dette ble så endret til en selvstendig stiftelse i 1953. Initiativet til endringen kom hovedsakelig fra IFA selv. Dette ble anbefalt av NTNf og vedtatt ved kgl res.

Stiftelsens grunnkapital består av verdien av de tomter, hus, anlegg og øvrige verdier som er anskaffet for de bevilgninger staten og andre har gitt til bygging og drift av uranreaktoren på Kjeller.

Stiftelsens formål er å drive forskning, utvikling, analyser mv på energiområder, herunder atomenergiområdet, samt andre områder der instituttets kompetanse særlig egner seg.

Stiftelsens styre består av syv medlemmer. To styremedlemmer oppnevnes av Nærings- og handelsdepartementet, og tre styremedlemmer oppnevnes av Norges forskningsråd. To styremedlemmer velges av og blant de ansatte ved IFE. Norges forskningsråd fastsetter hvem som skal være formann.

IFE hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 386 mill kroner. Av dette utgjorde

– offentlige tilskudd (NFR):	24 %
– tilskudd fra utlandet:	17 %
– egne oppdragsinntekter:	58 %
– andre inntekter:	1 %

Statens kjøp av tjenester utgjør 5 % av IFEs totale inntekter, og dette innebærer at til sammen om lag 29 % av inntektene kommer fra staten. Over halvparten av de offentlige bevilgningene er øremerket den nukleære aktiviteten i Halden og på Kjeller.

Endringer i vedtektene kan vedtas av Nærings- og handelsdepartementet etter innhentet uttalelse fra Norges forskningsråd. Vedtektene til IFE har blitt endret etter ønske fra departementet. Departementet mente det var ønskelig å fokusere mindre på atomenergi.

Nærings- og handelsdepartementet har myndighet til å vedta oppløsning av instituttet, etter å ha innhentet uttalelse fra Norges forskningsråd. Nærings- og handelsdepartementet disponerer de gjenværende midler dersom instituttets virksomhet opphører.

IFE mener at de har forvaltningsmyndighet i forbindelse med Isotoplaboratoriet, bibliotek, miljø- og stråleverntjeneste. Stiftelsen mener den utfører statlige oppgaver.

### 5.2.6 Nortravel Marketing

Notravel Marketing (NORTRA) ble opprettet 3. oktober 1984 med Samferdselsdepartementet og reiselivsnæringen som stiftere. NORTRA er en videreføring av virksomheten «Landslaget for reiselivet i Norge». Argumentet for å velge stiftelsesformen var et ønske om selvstendighet. I 1993 ble NORTRA tilknyttet Nærings- og handelsdepartementet. Stiftelsen har en grunnkapital på 5 mill kroner.

Stiftelsen NORTRA er norsk reiselivs felles nasjonale markedsføringsorgan. Stiftelsen skal bidra til økt verdiskapning og eksport gjennom å tilrettelegge og gjennomføre felles markedstiltak for reiselivet, på oppdrag fra bedrifter, sammenslutninger og myndigheter.

Nærings- og handelsdepartementet utnevner styreleder. Nåværende styreleder er administrerende direktør i Statkraft. Han sitter i styret som representant for reiselivsnæringen, ikke i egenskap av å være adm dir i Statkraft. To styremedlemmer velges av og blant de ansatte, mens de fire øvrige styremedlemmene velges av Markedsrådet.

NORTRAs totale driftsinntekter for 1996 var på 182,4 mill kroner. Inntektene fordeler seg prosentvis slik:

- Statsbevilgning (NHD): 53 %
- Annen statlig inntekt (NHD, NFR m fl): 5 %
- Næringsinntekter: 42 %

Totalt kommer 58 % av stiftelsens inntekter fra staten.

Det er kun styret som kan foreslå endringer i vedtektene. Av vedtektene går det fram at endringene skal forelegges departementet til uttalelse. Dette innebærer kun at endringsforslag blir oversendt de-

partementet til høring for å få departementets synspunkter.

Oppløsning av stiftelsen kan besluttes av et fulltallig styre med 2/3 flertall i to styremøter med ett års mellomrom og etter at Markedsrådet har uttalt seg. I henhold til vedtektene skal stiftelsens eiendeler ved oppløsning forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet i samsvar med stiftelsens formål.

Stiftelsen driver markedsførings-, profilerings- og informasjonsvirksomhet. NORTRA skal profilere Norge i utlandet og stimulere norske reiselivsaktører til samarbeid om internasjonale markedsføringstiltak. I tillegg skal stiftelsen formidle kunnskap og kompetanse om markedene og internasjonale utviklingstrender til aktørene i Norge. Deler av dette oppfatter stiftelsen selv som offentlige oppgaver. Stiftelsen anser seg selv som et halvoffentlig organ og uttaler at den også utad i stor utstrekning oppfattes slik.

NORTRA er organisatorisk knyttet til staten, idet noen av oppgavene stiftelsen utfører, gjøres på vegne av det offentlige. NORTRA samarbeider også med utenriksstjenesten der det er hensiktsmessig. Nærings- og handelsdepartementet bruker NORTRA som høringsinstans i reiselivssaker og lignende, og stiftelsen er også med i utvalg og arbeidsgrupper.

Foruten Nærings- og handelsdepartementet har NORTRA et nært samarbeid med bl a Utenriksdepartementet, Norges Eksportråd, Landbruksdepartementet, SND og Eksportutvalget for fisk. For øvrig samarbeider NORTRA ofte med det offentlige «uteapparatet» og er en del av dette. For eksempel har en NORTRA-ansatt i København diplomatstatus.

### 5.2.7 Nærings- og handelsdepartementets kontakt med stiftelsen

TI, VINN, NRS, IFE og NE er alle opprettet ved kgl res. Når det gjelder departementets vurderinger rundt valg av organisasjonsform, har det gjennomgående vært et ønske om å ha et virkemiddel utenfor den ordinære forvaltning, men samtidig innenfor et gitt politikkområde. Valget av stiftelsesformen har også vært knyttet til et ønske om at virksomhetene skal oppnå økt egeninntjening. Ved omdannelsen av TI, VINN og NRS var alternativet til stiftelsesformen aksjeselskap, da man ikke hadde forvaltningsorganer med særskilte fullmakter på omdannings-tidspunktet. Ønsket om frikobling fra staten sto sentralt.

NHO og staten var stiftere av NE og sto for hver sin halvpart av grunnkapitalen. Både aksjeselskap og stiftelse ble drøftet som organisasjonsform. Stiftelsesformen ble valgt fordi staten ønsket at NE skulle være en del av det offentlige virkemiddelapparat, og at virksomheten til NE skulle sees i sammenheng med andre virksomheter, bl a Utenriksstjenesten,



NORTRA og NIA. NE skal drives i samsvar med utenrikspolitiske retningslinjer.

Nærings- og handelsdepartementet legger vekt på å innstille fagpersoner til stiftelsenes styrer ut fra innspill fra fagmiljø, enten etter retningslinjer i vedtektene eller etter «uskrevne regler». Departementet er ikke representert i styret til noen av stiftelsene som inngår i denne undersøkelsen.

Departementets oppfølging av stiftelser skjer gjennom at det gis klare retningslinjer for hvordan tilskuddene skal brukes ved budsjettproposisjon og tildelingsbrev. I tillegg kommer to oppfølgingsmøter i året. For NRS er 80 % av tilskuddet knyttet til ESA-kontrakter, og her blir også enkeltvedtak knyttet til disse kontraktene fulgt opp. Mange av ESA-programmene går over flere år, og dette innebærer at departementet er bundet økonomisk til disse programmene. NRS har imidlertid en viss faglig frihet i valg mellom programmer. Departementet har opplyst at dersom NRS opptrådte «for fleksibelt», ville det sende et brev som ga uttrykk for departementets ønsker, og at departementet regnet med at NRS ville rette seg etter dette. Samtidig ble det framhevet at det finner sted en dialog mellom departementet og NRS om utformingen av norsk romvirksomhet. Saksgangen er hovedsakelig at NRS foreslår og at departementet vedtar disse forslagene. Dette gjelder også for norske deltakere i de enkelte ESA-programmer.

Oppfølgingen av TI og VINN er knyttet til produktområder og aktivitetsrapportering, mens oppfølgingen av NE er knyttet til mål- og resultatstyring, dels med øremerking, dels med spesifikke forutsetninger.

Oppfølgingen av stiftelsene varierer med politikkområdet. På noen områder må det legges føringer, mens på andre områder er det ikke behov.

Stiftelsene har langsiktige planer og kortsiktig finansiering, og dette medfører at stiftelsene er meget lydhøre overfor departementet. Denne lydhørheten varierer noe med stiftelsens avhengighet av offentlige tilskudd. Ettersom flere av stiftelsene opererer på områder som er preget av markedssvikt, kan avhengigheten av offentlige tilskudd være stor selv om disse tilskuddene utgjør en begrenset del av stiftelsens samlede inntekter. De fleste stiftelsene har høy egeninntjening.

Med unntak av NORTRA er departementet gitt myndighet til å endre stiftelsenes vedtekter. Så lenge departementet gir betydelige tilskudd til stiftelsene, er departementet avhengig av en viss mulighet for innflytelse. Det oppnås bl a ved å ha kontroll med vedtekter m/formål, men først og fremst gjennom St prp nr 1 og budsjettstyring. Vedtektene til VINN ble endret i 1992 etter ønske fra departementet. Endringen gjaldt en utvidelse av styret for å få inn et medlem med teknologisk bakgrunn. Tilsvarende ble IFEs vedtekter endret i forbindelse med at det var ønskelig å fokusere mindre på atomenergi.

Departementet er gitt myndighet til å vedta opphør for TI og IFE. Departementet mener dette er hensiktsmessig, fordi det gjør det enklere å avslutte virksomheter som det ellers hadde vært vanskelig å bringe til opphør.

Ifølge departementet er IFEs virksomhet i «isotopapoteket» en forvaltningsoppgave, mens NRS sin virksomhet må regnes som en statlig oppgave. Virksomheten til TI, VINN, NE og NORTRA er helt eller delvis kjennetegnet ved markedssvikt, og i forhold til IFEs nukleære virksomhet eksisterer det i det hele tatt ikke noe privat marked.

Departementet utarbeider mål og delmål i samarbeid med stiftelsene. Stiftelsene blir brukt til å nå politiske mål gjennom formålet.

Departementet finner det paradoksalt at svake styringssignaler vil være i tråd med stiftelsesloven, men i strid med statlig mål- og resultatstyring, mens aktiv bruk av styringsmuligheter (i tråd med økonomireglementet) lett kommer i konflikt med hensynene bak stiftelseslovgivningen.<sup>31</sup>

Det er relativt mye kontakt mellom departementet og stiftelsene på saksbehandlernivå og i budsjett-saker. Dette dreier seg om konkrete spørsmål. Videre har departementet gjennomgående mye kontakt med stiftelsenes administrasjon og lite kontakt med styrene. For TI, NE og NORTRA foregår det en viss samordning gjennom «Team Norway». I forhold til NRS og IFE er det en del løpende faglig kontakt som omhandler konkrete saker.

Etter departementets mening fungerer stiftelsesformen bra i praksis, og for de nevnte stiftelser ser det ingen alternative organisasjonsformer.

### 5.3 KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTET

#### 5.3.1 Norsk institutt for studier av forskning og utdanning

1. januar 1996 ble «Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning» omgjort til stiftelse under navnet «Norsk institutt for studier av forskning og utdanning» (NIFU). Etableringen av stiftelsen NIFU ble forelagt og vedtatt av Stortinget gjennom salderingsproposisjonen i 1996. Selve initiativet til opprettelsen kom fra Norges forskningsråd (NFR), men også Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet var til en viss grad involvert ved etableringen av NIFU. NFR fastsatte basisbevilgningene til NIFU. Før NIFU ble etablert som stiftelse, var Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning et eget institutt som var en del av NFR. Det falt naturlig å velge stiftelse som organisasjonsform, fordi behovet for faglig uavhengighet var framtrødende. KUF har opplyst at stiftelsesformen innebar små endringer på

<sup>31</sup> Brev av 24. august fra NHD til Riksrevisjonen.

det arbeidsrettslige området, fordi de tilsatte ved instituttet fortsatt ville være underlagt arbeidsmiljølovens bestemmelser på samme måte som de hadde vært som tilsatte i NFR. NIFU har en grunnkapital på 1 mill kroner skutt inn av staten i form av overføring fra NFR.

Stiftelsen har som formål å være et nasjonalt senter for studier av forskning og høyere utdanning i form av statistikk, utredning og forskning.

Styret består av syv medlemmer. Fem oppnevnes av Norges forskningsråd, to av disse etter forslag fra Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. De oppnevnte styremedlemmer er uavhengige fagpersoner, bl a direktøren for Rikshospitalet og studiedirektøren ved Universitetet i Oslo. Ingen av styremedlemmene er ansatt i NFR eller Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NIFUs totale driftsinntekter for 1996 var om lag 27 mill kroner. Hovedinntektene fordeler seg prosentvis slik:

- Statstilskudd (Grunnbevilgning fra NFR): 13 %
- Statens kjøp av varer/tjenester: 81 %
  - NFR: 47 %
  - KUF: 27 %
  - Andre statlige institusjoner: 7 %
- Andre institusjoners kjøp av varer/tjenester: 5 %
- Andre inntekter: 1 %

Staten står for totalt 94 % av NIFUs inntekter, hvorav inntektene fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Norges forskningsråd til sammen utgjør 87 %. Kompetanseutvikling er satt som vilkår for statstilskuddet.

Endringer av vedtektene kan besluttes av styret med to tredjedels flertall av de tilstedeværende styremedlemmer i to møter med minst tre måneders mellomrom. Endringer i formålsparagrafen skal i tillegg godkjennes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Norges forskningsråd. På styremøte 03.12.97 og 31.03.98 ble det vedtatt å endre tittelen for daglig leder fra instituttsjef til direktør.

Stiftelsen oppløses etter beslutning av styret med minst to tredjedels flertall av de tilstedeværende styremedlemmer i to styremøter sammenkalt med minimum tre måneders mellomrom. Beslutningen skal godkjennes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Norges forskningsråd. Stiftelsens midler skal ved opphør, etter styrets nærmere beslutning, anvendes slik at det formål stiftelsen har søkt å tjene, blir tilgodesett best mulig.

### 5.3.2 Universitetsstudiene på Svalbard

Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS) ble etablert som stiftelse 18. januar 1994. De fire universitetene

var stifterne. Initiativet til å opprette UNIS kom fra flere hold. Blant annet var Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Svalbardrådet inne i bildet. UNIS ble etablert som en stiftelse etter tilråding fra en interdepartemental arbeidsgruppe om forskning og undervisning på Svalbard og etter innstilling fra nasjonalt utvalg for arktisk forskning og undervisning ved Det norske Universitetsråd. Begge disse arbeidsgruppene tilrådet stiftelse som hensiktsmessig organisasjonsform for undervisningstilbudet. Av St prp nr 1 (1997–98) framgår det at UNIS ble opprettet som et ledd i videreutviklingen av samfunnet på Svalbard. Grunnkapitalen på kr 200 000 er skutt inn av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Stiftelsens virksomhet finansieres ved en årlig statsbevilgning stillet til rådighet av KUF, samt eventuelle ytelser fra andre institusjoner.

Stiftelsens formål er å gi studietilbud på universitetsnivå og drive forskning med utgangspunkt i Svalbards geografiske plassering i et høyarktisk område, og de spesielle fortrinn dette gir gjennom bruk av naturen som laboratorium og arena for observasjoner og innsamling og analyse av data. Studentene ved UNIS har rettigheter på linje med studenter ved universitetene. Departementet oppfatter det som en statlig oppgave å gi undervisning under tilsvarende vilkår som ved universitetene.

Styret skal ha syv medlemmer, med følgende sammensetning:

- Ett medlem oppnevnt av Universitetet i Oslo
- Ett medlem oppnevnt av Universitetet i Bergen
- Ett medlem oppnevnt av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Ett medlem oppnevnt av Universitetet i Tromsø
- Ett medlem oppnevnt av Svalbardrådet
- Ett medlem valgt av og blant personalet ved UNIS
- Ett medlem valgt av og blant studentene ved UNIS.

I 1997 utgjorde tilskuddet fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 27 mill kroner av totalt ca 28 mill kroner i inntekt. Dette tilsvarer ca 96 % av inntektene til UNIS. Vilkårene som er knyttet til tilskuddet, er gitt som føringer i tildelingsbrev og statsbudsjett. Tilskuddet fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet «skal nyttes til utstyr og drift i tråd med budsjettforslag for 1997», heter det i tildelingsbrev fra april 1997. Den støtte UNIS tidligere har fått fra Nærings- og handelsdepartementet til bygningsmassen, er blitt kanalisert gjennom Svalbard Samfunnsdrift.

Vedtektene kan bare endres når stifterne er enige. Endringen vedtas av styret med 2/3 flertall. Deretter må vedtektene først forelegges Riksrevisjonen til uttalelse før endelig godkjenning foretas av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Stiftelsens virksomhet kan opphøre når stifterne er enige, og etter beslutning i styret med 2/3 flertall på to derpå følgende møter med minst tre måneders mellomrom. Stiftelsens midler skal i tilfelle besluttes anvendt slik at det formål stiftelsen har søkt å tjene, blir tilgodesett mest mulig.

### 5.3.3 CICERO

Senter for internasjonal klima- og miljøforskning (CICERO) ble opprettet ved kgl res 27. april 1990 med Universitetet i Oslo som stifter. Initiativtaker var Brundtlandregjeringen, og motivet for opprettelsen var et ønske om oppfølging av Brundtlandkomisjonens rapport. Argumentene for å velge stiftelsesformen var et ønske om selvstendighet. I forbindelse med opprettelsen av CICERO, var det et ønske om et nært samarbeid med Universitetet i Oslo. Reglene i den daværende universitetsloven åpnet imidlertid ikke for at CICERO kunne organiseres som et institutt underlagt Universitetet i Oslo. Valget falt dermed på stiftelse som organisasjonsform.

Grunnkapitalen er på kr 50 000, og det er Universitetet i Oslo som har skutt inn denne.

Stiftelsens formål framgår av vedtektene: «Stiftelsens oppgave er å drive forskning, utredning, rådgivning og informasjon om klimarelaterte globale miljøspørsmål og internasjonal klimapolitikk med sikte på å framskaffe kunnskap som kan bidra til å løse det menneskeskapte klimaproblemet og å styrke det internasjonale klimasamarbeidet».

Stiftelsens styre består av åtte medlemmer og to varamedlemmer. Styret oppnevnes av Kongen for en periode av to år av gangen. Blant styrets medlemmer utpeker Kongen styrets leder og nestleder, etter at det er innhentet forslag fra de innstillende instanser. Følgende gir innstilling ved oppnevning av styret:

- Universitetet i Oslo: tre medlemmer
- Norges forskningsråd: ett medlem
- Miljøverndepartementet: to medlemmer
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: ett medlem
- CICEROs ansatte: ett medlem

Styret skal gis en sammensetning som avspeiler tverrfagligheten og de store samfunnsinteressene i senterets forsknings- og utredningsarbeid.

CICERO hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 11,5 mill kroner. Av dette utgjorde

– statstilskudd (KUF via NFR):	45 %
– prosjektinntekter	55 %
– departementer:	15 %
– NFR:	9 %
– andre offentlige instanser:	6 %
– andre:	25 %

Til sammen kommer 69 % av stiftelsens inntekter fra staten. Tilskuddets andel av stiftelsens totale

inntekter er redusert fra 73,5 % i 1993 til 45 % i 1996. Vilkår for tilskuddet er rapportering i form av årsrapport og regnskap.

Styret kan fremme forslag om vedtektsendringer. Endringer kan skje med 2/3 flertall blant styrets medlemmer og skal godkjennes av Det akademiske kollegium ved Universitetet i Oslo, Miljøverndepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Praksis ved vedtektsendringer synes å stemme overens med vedtektene.

Stiftelsen kan oppløses etter vedtak som fattes på samme måte som vedtektsendringer. Ved oppløsning skal stiftelsens midler anvendes på måter som ligger innenfor rammen av formålet.

Stiftelsen har vært involvert i de internasjonale klimaforhandlingene gjennom rådgivning til norske myndigheter. CICERO deltar i det internasjonale vitenskapelige arbeidet innenfor rammen av FNs klimapanel (IPCC). Videre samarbeider stiftelsen faglig med Universitetet i Oslo.

### 5.3.4 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets kontakt med stiftelsene

Departementet har kontakt med NIFU i forbindelse med konkrete utredningsoppdrag som departementet plasserer ved instituttet. For øvrig foregår departementets kontakt gjennom NFR. Når det gjelder UNIS, skjer departementets kontakt i første rekke gjennom vedtekter, budsjetter, tildelingsbrev og oppfølging av midler. Den faglige kontakten går gjennom universitetene. Departementet har svært lite kontakt med CICERO, bl a fordi denne stiftelsen befatter seg med forskning på et annet felt enn departementets politikkområde. Fra 1997 kanaliseres basisbevilgningen til CICERO via NFR, slik at NFR er ansvarlig for vilkårene knyttet til, og oppfølgingen av, bevilgningen.

Forskningsrådene har siden 1963 hatt ansvar for å utarbeide den nasjonale forskningsstatistikken etter retningslinjer gitt av OECD. Dette arbeidet ble utført av Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. Etter at instituttet ble organisert som stiftelse, har KUF stilt som vilkår overfor Norges forskningsråd at NFRs bevilgninger til NIFU fortsatt må omfatte finansiering av slik statistikkinnhenting og -bearbeiding. Dette er for øvrig en oppgave som samsvarer med vilkår departementet stiller overfor NFR når det gjelder NIFUs grunnbevilgninger. Ifølge departementet utfører UNIS ingen forvaltningsoppgaver. CICERO utfører en rekke oppgaver for staten, bl a i tilknytning til arbeidet med Kyoto-avtalen. Departementet anser ikke dette for å være problematisk.

Departementet har ikke et nært forhold til stiftelsene NIFU og CICERO, fordi de statlige midlene kanaliseres gjennom NFR. Oppfølgingen av midlene anses ikke som problematisk, men kan være noe forskjellig avhengig av om det dreier seg om et forvalt-

ningsorgan eller en stiftelse. Departementet mener det er bevisst forskjellen i styringsadgang mellom stiftelser og forvaltningsorganer.

Generelt sett oppfatter departementet stiftelsesformen som en hensiktsmessig organisasjonsform på forsknings- og utdanningsfeltet. Imidlertid finnes virksomheter som kan sammenlignes med NIFU og CICERO som har en annen tilknytningsform. Eksempler på dette er Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Disse forskningsinstituttene er organisert som forvaltningsorganer med utvidede fullmakter. NFR har anbefalt stiftelsesformen som generell organisasjonsform for forskningsinstitutter.

## 5.4 MILJØVERNDEPARTEMENTET

### 5.4.1 GRIP senter

GRIP senter – Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP) ble opprettet 26. september 1995 med Miljøverndepartementet som stifter. Departementet hadde erfaring med aksjeselskap, og stiftelse ble vurdert å være mest hensiktsmessig. Bakgrunnen for at stiftelsesformen ble valgt i dette tilfelle, var at en ønsket flere parter inn i styringen av virksomheten (LO, NHO og KS), at virksomheten skal drives på non-profit basis, og at en ønsket å få finansiering fra andre offentlige organ og fra organisasjoner.

Grunnkapitalen på kr 200 000 er bevilget over statsbudsjettet for 1995. Det økonomiske grunnlaget for stiftelsens virksomhet for øvrig er bevilgninger fra det offentlige og betaling for varer og tjenester der dette er forenlig med stiftelsens formål.

Stiftelsen skal bidra til å oppfylle målsettingene om bærekraftig produksjon og forbruk, jf kap 4 i Agenda 21. Ved å forene miljø- og markedsinnsikt og organisasjonstiltak skal stiftelsen bidra til en bærekraftig utvikling i norske private og offentlige virksomheter. Stiftelsen skal få utviklet og spre metoder som forener økt verdiskapning med redusert ressursbruk og miljøbelastning. Stiftelsen skal ha rettighetene til å offentliggjøre de metodene som utvikles.

Styret består av syv medlemmer. Miljøverndepartementet oppnevner styrets leder. De andre seks medlemmene oppnevnes av Miljøverndepartementet etter forslag fra følgende organisasjoner:

- Ett medlem foreslås av Næringslivets Hovedorganisasjon.
- Ett medlem foreslås av Landsorganisasjonen i Norge.
- Ett medlem foreslås av Kommunenes Sentralforbund.
- Ett medlem foreslås av Norges Naturvernforbund.
- Ett medlem foreslås av Handels- og Servicenæringenes hovedorganisasjon.

- Ett medlem foreslås av Statens forurensningstilsyn.

Departementet er observatør i stiftelsens styre. Det økonomiske grunnlaget for stiftelsens virksomhet for øvrig er bevilgninger fra det offentlige og betaling for varer og tjenester der dette er forenlig med stiftelsens formål.

GRIP hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 5,3 mill kroner. Av dette utgjorde

- |                             |      |
|-----------------------------|------|
| – offentlige tilskudd (MD): | 93 % |
| – andre inntekter:          | 7 %  |

I 1997 utgjorde inntektene fra Miljøverndepartementet ca 90 % av GRIPs totale inntekter. For 1995 utgjorde basisbevilgningen 97 % av driftsinntektene, mens tilsvarende tall for 1996 var 92 %. Vilkår for tilskuddet er rapportering i form av årsrapport og regnskap.

Eventuelle vedtektsendringer skal godkjennes av Miljøverndepartementet. Dersom stiftelsen beslutes oppløst, bestemmer Miljøverndepartementet hvorledes stiftelsens formue skal disponeres.

Som tidligere nevnt gir departementet GRIP tilsagn om tilskuddsmidler og oppnevner styremedlemmer i stiftelsen. I denne forbindelse er det både formell kontakt gjennom brevveksling og muntlig kontakt for å avklare ulike spørsmål i tilknytning til disse sakene. Ellers er det svært lite uformell kontakt mellom departementet og stiftelsen vedrørende GRIPs drift og prosjekter.

GRIP inngår i offentlige planer og er et virkemiddel i miljøpolitikken.

### 5.4.2 Norsk institutt for vannforskning

Stiftelsen Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA) var et institutt under Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) før den ble opprettet som stiftelse 1. februar 1986. Miljøverndepartementet og NTNF står som stiftere. Motivet var blant annet at det fantes et ønske om å markere et prinsipielt skille mellom forskningsrådet og forskningen. Forvaltningen skulle skilles fra forskningen. Man mente at en stiftelse ville bli mer ansvarlig, bl a for sin egen økonomi. Fristilling og privatisering var dominerende tanker på denne tiden, noe som kan ha hatt betydning for NIVAs utvikling.

Grunnkapitalen på 40 mill kroner er skutt inn av staten. NIVA er et nasjonalt forskningsinstitutt med arbeidsområde innen bruk og vern av vann. På dette arbeidsområdet skal instituttet utføre forskning, undersøkelser, utviklingsarbeid og utredninger, samt formidle informasjon.

Styret skal bestå av syv medlemmer. Tre styremedlemmer, herunder styreformannen, oppnevnes av Miljøverndepartementet. To styremedlemmer oppnevnes av Norges forskningsråd. Styret skal væ-

re allsidig sammensatt med henblikk på dets oppgaver og reflektere instituttets vesentligste brukergrupper. To styremedlemmer skal velges av og blant de ansatte etter nærmere regler fastsatt i styret.

NIVAs inntekter i 1997 var på 119,3 mill kroner og fordelt slik:

- Tilskudd fra staten (NFR; basisbev og nasjonale oppgaver): 21 %
- Statens kjøp av tjenester (SFT, MD, NFR, andre): 44 %
  - SFT: 21 %
  - NFR: 6 %
  - Direktoratet for naturforvaltning: 7 %
  - Andre statlige: 10 %
- Stiftelsens øvrige inntekter: 35 %

Til sammen kommer ca 65 % av NIVAs inntekter fra staten.

Vilkårene for tilskuddene er standard vilkår for basisbevilgningene fra Norges forskningsråd. For bevilgning til «Nasjonale oppgaver» er det gitt egne vilkår i tilsagnsbrevet fra departementet.

Endringer i vedtektene kan besluttes av styret med 2/3 flertall av de tilstedeværende styremedlemmer i to møter med minst en måneds mellomrom. Endringer i formålsparagrafen skal i tillegg godkjennes av Miljøverndepartementet og Norges forskningsråd. NIVAs vedtekter er blitt endret to ganger på 1980-tallet. Begge gangene ble det gjort endringer i NIVAs formålsparagraf. Endringene ble foreslått av NIVA. Det dreide seg om å skille den kommersielle virksomheten fra forskningsvirksomheten, og om NIVAs internasjonale engasjement. Ifølge stiftelsen fikk ikke endringene store konsekvenser for stiftelsen.

Stiftelsens virksomhet kan bare opphøre ved beslutning av styret med 2/3 flertall av de tilstedeværende styremedlemmer i to styremøter sammenkalt med minst tre måneders mellomrom. Stiftelsens midler skal i tilfelle besluttes anvendt slik at det formål stiftelsen har søkt å tjene, blir tilgodesett best mulig.

Når det gjelder kontakten med offentlige instanser, har NIVA mye kontakt, både formell og uformell, med departementet vedrørende tildeling av midler til nasjonale oppgaver og ved kjøp av utredningsprosjekter. I tillegg har NIVA kontakt med NFR vedrørende basisbevilgning, andre bevilgninger og rapporter. NIVA har også mye kontakt med SFT, da SFT er den største oppdragsgiveren.

### 5.4.3 Norsk institutt for by- og regionforskning

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) var et institutt fra 1960-tallet. Den 16. januar 1986 ble NIBR omdannet til stiftelse. NTNf var stifter. Ifølge stiftelsen ble stiftelsesformen valgt ut fra at dette var en hensiktsmessig organisasjonsform for et

forskningsinstitutt av NIBRs karakter. Stiftelsen har en grunnkapital på 5 mill kroner.

Stiftelsens formål er å fungere som nasjonalt senter for by- og regionforskning, og den skal drive og fremme forskning og utviklingsvirksomhet til nytte for norsk samfunns- og næringsliv.

Styret består av følgende syv medlemmer, hvorav fem oppnevnes av Norges forskningsråd som følger:

- To medlemmer etter forslag fra Miljøverndepartementet
- Ett medlem etter forslag fra Norges forskningsråd
- Ett medlem etter forslag fra Kommunaldepartementet
- Ett medlem etter forslag fra Kommunenes Sentralforbund

To styremedlemmer skal velges av og blant de ansatte etter nærmere regler fastsatt av styret. Styret velger selv sin leder og nestleder.

I 1996 besto styret blant annet av en avdelingsdirektør fra Miljøverndepartementet og en avdelingsdirektør fra KAD. Nåværende styre består kun av uavhengige fagpersoner.

NIBR hadde i 1996 samlede inntekter på om lag 47 mill kroner. Av dette utgjorde

- basisbevilgning: 24 %
- nasjonale oppgaver: 4 %
- oppdrag; NFR: 29 %
- oppdrag; departementene: 22 %
- oppdrag; andre statlige: 6 %
- oppdrag; andre: 13 %
- andre inntekter: 2 %

Staten står totalt sett for om lag 85 % av inntektene.

Vilkårene for tilskuddene er standard vilkår for basisbevilgningene fra Norges forskningsråd. For bevilgning til «Nasjonale oppgaver» er det gitt egne vilkår i tilsagnsbrevet fra departementet.

Vedtektsendringer som vedrører formålsparagrafen, skal godkjennes av Miljøverndepartementet og Norges forskningsråd. For øvrig er det styret som vedtar endringer. Det har ikke vært endringer i vedtektene etter opprettelsen i 1986.

Styret beslutter hvorvidt stiftelsen skal opphøre. Stiftelsens midler skal i tilfelle besluttes anvendt slik at det formål stiftelsen har søkt å tjene, blir tilgodesett best mulig.

Når det gjelder kontakten med offentlige instanser, har NIBR mye kontakt, både formell og uformell, med departementet vedrørende tildeling av midler til nasjonale oppgaver og ved kjøp av utredningsprosjekter. I tillegg har NIBR kontakt med NFR vedrørende basisbevilgning, andre bevilgninger og rapporter. Departementet har hyppigere kontakt med NIBR enn de andre forskningsinstituttene.

Dette skyldes at departementet ikke har noen underliggende virksomhet som ivaretar forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet håndterer derfor kontakten selv. Departementets kontakt i denne sammenheng er knyttet til kjøp av FoU-prosjekter fra NIBR som sakkyndig konsulent.

#### 5.4.4 Miljøverndepartementets kontakt med stiftelsene

Det finnes ti stiftelser på Miljøverndepartementets politikkområde. Ifølge departementet er det forskjeller i måten departementet følger opp midler til stiftelser på sammenlignet med midler til underliggende etater. Departementet har ikke instruksjonsmyndighet i forhold til stiftelsene, og dette er den viktigste forskjellen i forholdet til stiftelser sammenlignet med forholdet til underliggende etater. Departementets «styring» av stiftelser utøves gjennom eventuelle bestemmelser i stiftelsenes vedtekter som gir departementet mulighet for styring, for eksempel gjennom oppnevning av styremedlem i noen stiftelser, eller gjennom vilkår knyttet til tilskuddene. For øvrig kan stiftelsene «styres» gjennom utformingen av konkrete prosjekter som blir kjøpt fra stiftelsene.

For NIBR og NIVA tildeler Miljøverndepartementet basisbevilgningen til Norges forskningsråd som på vegne av Miljøverndepartementet fordeler tilskuddene til instituttene. Rapporteringen fra og oppfølgingen av instituttene skjer via NFR. NFR rapporterer videre til departementet. Basisbevilgningen består av to deler, grunnbevilgning og bevilgning til strategiske instituttprogrammer. Departementet legger ingen føringer på bruken av grunnbevilgningen. Departementet gir også tilskudd til nasjonale oppgaver. Dette dekker tilretteleggingen av grunnlagsinformasjon for forvaltning og forskning som rådgivning, møtevirksomhet, drift av nasjonale databaser og bibliotekfunksjoner m m.

I tillegg til basisbevilgninger har Miljøverndepartementet bevilgninger til forskningsprosjekter innenfor miljøvern. Disse midlene tildeles av NFR, og miljøinstituttene kan søke NFR om midler til forskningsprogrammer innenfor det regelverk NFR har for tildeling av forskningsoppdrag.

Ifølge departementet er det et nasjonalt ansvar at det finnes oppdatert kunnskap på de områdene disse stiftelsene arbeider på. GRIP er et virkemiddel i miljøpolitikken, blant annet ved å utvikle metoder og spre kompetanse i næringslivet.

Et hovedpoeng ved forskningspolitikken er at instituttene skal være nasjonale kompetansesentra på sine områder. De sitter derfor på verdifull kompetanse som gjør det interessant for departementet å kjøpe forsknings- og utredningsoppdrag fra instituttene som ledd i departementets arbeid med politikktutforming og -oppfølging. Departementet foretar derfor et ikke uvesentlig kjøp av tjenester fra instituttene.

Det holdes årlige møter om de nasjonale oppgavene og hyppig kontakt i forbindelse med forskningsformidling. Det meste av kontakten mellom departementet og stiftelsene skjer i forbindelse med konkrete prosjekter.

Plan- og bygningsloven forvaltes av departementet. Det finnes ikke noe direktorat eller underliggende organ med særlig ansvar for området. Miljøverndepartementet har derfor en del kontakt med NIBR som det ellers ville være naturlig at et underliggende organ sto for. Generelt sett har departementet mye tettere kontakt med underliggende etater sammenlignet med kontakten med stiftelsene.

Miljøverndepartementet ser ingen problemer med stiftelsene, verken forskningsstiftelsene eller GRIP, som er et utviklings- og kompetansesenter. Stiftelsesformen signaliserer uavhengighet av departementet, bl a at midler også kan skaffes fra andre kilder enn departementet, og at stiftelsene selv står ansvarlige for sine tjenester/produkter. Departementets ansvar for at bevilgningene nyttes etter Stortingets forutsetninger, ivaretas ved at departementet stiller vilkår for tilsagnene om tilskudd, enten direkte til instituttene og GRIP, eller indirekte gjennom tildelingsbrev til NFR.

## 5.5 OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

### 5.5.1 PETRAD

Internasjonalt program for petroleumsforvaltning og administrasjon (PETRAD) ble omdannet til stiftelse 1. januar 1994, etter å ha vært organisert som et prosjekt fra 1989. Initiativet for å omdanne til stiftelse ble tatt av det daværende Nærings- og energidepartementet<sup>32</sup>, mens det var regjeringen som fattet vedtaket. Departementets begrunnelse for å velge stiftelse var bl a større økonomisk uavhengighet i forhold til departementet. PETRAD mener det er viktig å være nøytrale, og stiftelsesformen ble oppfattet å være nøytral. I utlandet blir PETRAD oppfattet som en offentlig institusjon, og PETRAD oppfatter seg selv som en del av Norges ansikt utad.

Grunnkapitalen på 1 mill kroner er skutt inn av staten. Stiftelsen skaffer det økonomiske grunnlaget ved å ta betaling for sin virksomhet og ved bevilgninger og bidrag fra offentlig og privat hold. Stiftelsen skal på sikt være økonomisk selvberende.

PETRAD har som formål å utvikle og gjennomføre opplæringsprogram i petroleumsforvaltning og administrasjon, rettet mot ledere innen petroleumsvirksomheten, primært fra utviklingsland og land i det tidligere Sovjetunionen. Stiftelsen skal i tillegg kunne drive med utrednings- og konsulentvirksom-

<sup>32</sup> På grunn av ny departementsstruktur er det nå Olje- og energidepartementet som utfører de oppgavene som Nærings- og energidepartementet tidligere gjorde overfor PETRAD.

het når denne virksomheten er knyttet opp til slik opplærings- og kompetansebyggende virksomhet.

Stiftelsen ledes av et styre på fem medlemmer. Styrets formann velges av stifterne (NORAD og Oljedirektoratet [OD]) i samråd med Nærings- og energidepartementet (NOE) og Utenriksdepartementet. Stifterne utnevner hvert sitt medlem i styret. Øvrige styremedlemmer utpekes av OD/NORAD og styrets formann i samråd med NOE/UD. De to stifterne NORAD og OD er begge representert i styret ved sine direktører.

I 1996 fordelte PETRADs drøyt 15 mill kroner i inntekter seg slik:

- Kursavgifter, sponsor og andre inntekter: 4,2 mill kr (ca 29 %)
- Driftstilskudd OD: 1,0 mill kr (ca 7 %)
- Tilskudd/oppdrag UD/NOE (Nå: OED): 4,4 mill kr (ca 30 %)
- Tilskudd/oppdrag NORAD: 5,0 mill kr (ca 34 %)

Over 70 % av inntektene kommer fra staten.

Vilkår for tilskuddene kommer i form av rammeavtaler og rapportering. Blant annet skal ODs tilskudd til PETRAD brukes i henhold til INTSOKs<sup>33</sup> (Stiftelse for økt internasjonal konkurransekraft) prioriteringer. For Oljedirektoratet sin del heter det at det skal legges primær vekt på arbeid mot de land og områder som INTSOK peker ut som satsingsområder på kort og lang sikt.

NORAD har gitt økonomiske garantier for PETRAD i 5 år (ut 1998). Disse ligger i en rammeavtale. Pengene skal brukes til kurs i NORAD-aksepterte land.

Endring av vedtektene som ikke medfører omforming eller opphevelse av stiftelsen, kan besluttes av styret med 2/3 flertall blant de oppnevnte medlemmer. For å bli gyldig må endringen godkjennes av OED/UD. Kun én endring i vedtektene er blitt gjort. Dette dreide seg om formelle forhold angående stiftelsesloven, og endringene ble godkjent av NOE/UD i mars 1996.

Styret kan med 2/3 flertall blant de oppnevnte medlemmer beslutte at stiftelsen skal søkes avviklet. For å bli gyldig må avviklingsforslaget godkjennes av OED/UD. Avvikling medfører at stiftelsens regnskaper avsluttes. Dersom det foreligger et overskudd, skal dette tilfalle stifterne med 50 % til hver. Dersom det foreligger et underskudd, skal dette søkes dekket av grunnkapitalen, eventuelt ved andre tilskudd.

PETRAD oppfatter den virksomheten de driver, som en statlig oppgave.

### 5.5.2 Olje- og energidepartementets kontakt med PETRAD

Når det gjelder utnevnelsen av styremedlemmer i stiftelsene, foreligger ingen spesielle rutiner fra departementets side. Selv om departementet medvirker i prosessen i forbindelse med utnevnelsen, anser departementet det som viktig at styret ikke er dominert av «departementets sfære.»

Departementet yter tilskudd til PETRAD i form av grunnbevilgning, og i form av tilskudd til prosjekter. PETRAD mottar midler fra prosjekt til prosjekt, og dette har den ulempe at stiftelsen mangler en økonomisk buffer og ikke får bygget opp egenkapital. Oppfølgingen av midlene skjer i første rekke gjennom rapporter.

Det er viktig for OED at departementets tilskudd brukes i henhold til INTSOKs satsingsområder. NORADs engasjement i forhold til PETRAD kan trekke motsatt vei og begrunne innsats utenfor INTSOKs satsingsområde.

Det er stor forskjell på departementets oppfølging av midler til stiftelser og underliggende etater. I forhold til PETRAD, som kun har fem ansatte, er det en forholdsvis detaljert oppfølging av enkeltprosjekter.

Målet om at PETRAD skal ha en forretningsmessig profil er gitt opp. Det er hovedsakelig staten som kjøper tjenester av PETRAD. Det forekommer kun ved konkrete enkeltprosjekter at støtte gis fra private. Det har vist seg vanskelig å få støtte til prosjekter som skal komme mange til gode, og hvor arbeidet dreier seg om langsiktige mål. I teorien kunne andre enn PETRAD, f.eks. privat virksomhet, drevet medriverd kunnskapsformidling om oljevirkosomhet. Den «Norges-profileringen» som PETRAD driver, kunne imidlertid ikke andre drevet, fordi den har sammenheng med PETRADs nære samarbeid med staten og tilknytning til den norske utenriktjenesten.

Olje- og energidepartementet har myndighet til å foreslå vedtektsendringer, men har ingen rutiner for dette.

Den formelle kontakten mellom departementet og PETRAD skjer gjennom møter i departementet i tilknytning til PETRADs situasjon, herunder forhold som vedrører økonomi, styre og spesifikke prosjekter. Det avholdes også årlige møter i forbindelse med årsrapporten, og møter med styreformannen. Den uformelle kontakten er hyppig og skjer først og fremst ved at PETRAD tar kontakt med departementet, enten per telefon eller ved oversendelse av informasjon.

Departementet mener at stiftelsesformen er en hensiktsmessig måte å organisere PETRAD på. Det er ikke ønskelig å organisere PETRAD som et forvaltningsorgan. Staten ville i så fall være bundet for uoverskuelig framtid, både som arbeidsgiver og i forhold til å satse på dette området, og det er ikke ønskelig.

<sup>33</sup> INTSOK-rapporten for økt internasjonal konkurransekraft ble presentert høsten 1996. INTSOK er nå etablert som stiftelse.

## 5.6 SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

### 5.6.1 Transportøkonomisk institutt

Transportøkonomisk institutt (TØI) startet som et utvalg under NTNF i 1958 med navnet Transportøkonomisk utvalg (TØU). TØU ble omdannet til eget forskningsinstitutt i 1964 og fikk da sitt nåværende navn. TØI ble opprettet som stiftelse i 1986 med Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (nå Norges forskningsråd) som stifter.

Da TØI ble stiftet i 1986, var grunnkapitalen 6 mill kroner. I 1988/89 fikk TØI 24,6 mill kroner i tilskudd til kjøp og salg av lokaler. I 1991 vedtok styret å øke grunnkapitalen til 30 mill kroner.

TØI har som formål å fungere som et nasjonalt senter for samferdselsforskning bl a med ansvar for å drive og å fremme slik forskning til nytte for norsk samfunns- og næringsliv, nordisk og annet samarbeid.

Styret skal bestå av åtte medlemmer og gjenspeile bredden i instituttets virkefelt. Det forutsettes at styret til enhver tid er allsidig sammensatt slik at instituttets formål best ivaretas. Tre styremedlemmer oppnevnes av Norges forskningsråd, tre styremedlemmer oppnevnes av Samferdselsdepartementet, og to styremedlemmer velges av og blant de ansatte. Styret velger selv sin leder og nestleder. I det nåværende styret sitter departementsråden fra Samferdselsdepartementet og en etatsdirektør fra Vegdirektoratet.

I 1996 hadde TØI samlede inntekter på om lag 50 mill kroner. Av dette utgjorde

– tilskudd (NHD/SD via NFR):	12 %
– grunnbevilgning	6 %
– strategiske inst progr	6 %
– oppdragsinntekter:	88 %
– Samferdselsdepartementet:	22 %
– NFR:	15 %
– Vegdirektoratet:	10 %
– andre statlige	17 %
– lokalforvaltning:	10 %
– annet:	14 %

Til sammen kommer 76 % av stiftelsens tilskudd og oppdragsinntekter fra staten. Statens totale bidrag til TØIs inntekter har vært avtagende de siste årene. Vilkår for tilskuddet er rapportering i form av årsrapport og regnskap. Den enkelte oppdragsgiver vil normalt stille vesentlig mer omfattende vilkår for tildelingen av det enkelte oppdrag enn rapportering i forbindelse med tilskudd.

Endringer i vedtektene kan besluttes av styret med 2/3 flertall av tilstedeværende medlemmer og på to styremøter med minst tre måneders mellomrom. Endringer av formålet skal godkjennes av NFR.

Stiftelsen kan bare oppløses ved styrebeslutning med minst 2/3 flertall i to styremøter sammenkalt med minimum tre måneders mellomrom. Stiftelsens

midler skal i tilfelle besluttes anvendt slik at det formål stiftelsen har søkt å tjene, blir tilgodesett best mulig.

I tillegg til budsjett- og prosjektmøter har TØI faste planleggingsmøter med Samferdselsdepartementet for å utveksle ideer og få innspill til forskningsprosjekter.

### 5.6.2 Samferdselsdepartementets kontakt med TØI

TØI er den eneste stiftelsen under Samferdselsdepartementets politikkområde. Televerkets forskningsinstitutt utfører lignende oppgaver som TØI, men er ikke organisert som en stiftelse. Instituttet er en del av Telenor AS.

I henhold til stiftelsesprotokollen bør det ved Samferdselsdepartementets oppnevning av styrepresentanter sørges for representasjon fra offentlig myndighet, transportutøvere og transportbrukere. Samferdselsdepartementet har valgt å sitte med en representant i styret. Det er departementsråden som representerer styret, tidligere var det ekspedisjonsjefen i Avdeling for miljø, kollektivtransport og veg. Departementet mener at det er naturlig at de, som stor bruker av TØIs tjenester, er representert i styret. Det er i egenskap av å være kjøper av TØIs tjenester at departementet er interessert i TØIs utvikling og er representert i styret. Departementet oppfatter det ikke som noe problem at de sammen med NFR oppnevner et flertall av TØIs styre, siden bare ett av disse medlemmene har direkte tilknytning til Samferdselsdepartementet eller NFR.

TØI mottar ingen grunnbevilgning fra Samferdselsdepartementet. En del midler blir imidlertid kanalisert gjennom strategiske instituttprogrammer i NFR. Samferdselsdepartementet bevilger for tiden midler til fem strategiske instituttprogrammer i TØI via NFR. For øvrig bevilger departementet midler til forskningsprogrammer i NFR som TØI kan søke om å få støtte fra i konkurranse med de andre forskningsinstitusjonene. For disse midlene sender departementet tildelingsbrev til NFR.

Samferdselsdepartementet kjøper tjenester fra TØI, delvis ved bruk av anbud og delvis gjennom direkte kjøp iht statens regler på området. TØI er på flere områder i konkurranse med andre forskningsinstitusjoner, deriblant ECON, NIBR, SINTEF, Møreforskning, SNF og ulike konsulentfirmaer. Departementet mener at staten har en viktig posisjon som stor kunde på dette området, fordi andre aktører i markedet er små og dårlig organisert. Staten har store interesser på området, og bør ha mulighet til å kunne påvirke.

Den formelle kontakten mellom departementet og stiftelsen foregår ved departementsrådens deltakelse i styret, ved utnevning av styremedlemmer, ved kontraktsinngåelser og ved årlige planleggingsmøter og budsjettmøter. Den viktigste kontakten



mellom departementet og TØI foregår ved at departementet er kjøper av TØIs tjenester. Forholdet til stiftelsen er imidlertid av en helt annen karakter enn forholdet til underliggende etater.

Departementet mener at stiftelsesformen egner seg for forskningsvirksomhet. Det er viktig at forskningen er uavhengig og objektiv, og at opinionen oppfatter den slik.

## 5.7 JUSTISDEPARTEMENTET

### 5.7.1 Lovdata

Lovdata ble opprettet som stiftelse i 1981. Dette var en omdanning av Lovsamlingsfondets Datakontor ved Universitetet i Oslo. Justisdepartementet og Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo står som stiftere. Initiativet til å opprette stiftelsen Lovdata ser ut til å ha kommet fra Justisdepartementet. Etter Justisdepartementets oppfatning var det et klart behov for et organ som kunne utføre de tjenester som (kontoret) Lovdata fram til da hadde tatt seg av, og som det planla å utføre. Med den sentrale rolle offentlige organer spiller som produsent av rettskildetekster, syntes det imidlertid naturlig at det offentlige kom sterkere med i styringen av en slik institusjon.

Stiftelse som organisasjonsform ble valgt blant annet fordi man ønsket en uavhengig, stabil og ikke-kommersiell virksomhet. Å organisere Lovdata som et AS var ikke aktuelt, bl a siden staten da måtte ha eid over halvparten av aksjene for å unngå oppkjøp, og siden man ønsket at et økonomisk overskudd skulle forbli i virksomheten.

Lovdata er en allmenntilgjengelig institusjon. Stiftelsens formål er å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon.

Lovdatas styre skal ha inntil fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Justisdepartementet, Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, Den Norske Advokatforening, Den Norske Dommerforening og Stortinget kan hver oppnevne ett styremedlem med varamedlem. Justisdepartementet utpeker styreformannen.

Lovdata mottar ikke økonomisk støtte fra staten. Av vedtektene går det fram at Lovdatas drift skal være selvfinansierende, men baseres ikke på fortjeneste. Lovdatas marked består først og fremst av de profesjonelle rettskildebrukere. Advokater er de viktigste kundene, men også forvaltning, rettsvesen, næringsliv og biblioteker er viktige kunder. I 1996 fordelte Lovdatas inntekter seg på følgende måte:

– Informasjonssystemer:	8,1 mill kroner
– Salg av tekst/sats:	3,3 mill kroner
– Diverse:	0,2 mill kroner
– Sum inntekter:	11,6 mill kroner

Det framgår ikke av vedtektene hvem som endrer vedtektene. I henhold til stiftelseslovens regler

er det styret som endrer vedtektene i slike tilfeller. To endringer er gjort i vedtektene etter opprettelsen i 1981. Endringene gjelder det faktum at Rådet for rettsinformatikk er nedlagt, og at Stortinget har erstattet Arbeids- og administrasjonsdepartementet i styret.

Hvis stiftelsen skal opphøre å eksistere, skal stiftelsens eiendeler og forpliktelser deles i to like deler. Justisdepartementet og Lovsamlingsfondet skal disponere hver sin del til beslektede formål.

### 5.7.2 Justisdepartementets kontakt med Lovdata

Lovdata er den eneste stiftelsen på Justisdepartementets politikkområde.

Etter vedtektene skal Justisdepartementet utnevne en styrerepresentant. Justisdepartementet utnevner aldri en representant fra den fagavdelingen som har med Lovdata å gjøre. Nåværende representant, en avdelingsdirektør i plan- og administrasjonsavdelingen, blir ansett som inhabil i saker som har med departementets forhold til Lovdata å gjøre.

Alle norske lover og forskrifter blir publisert i Norsk Lovtidend. Ifølge departementet er offentliggjøringen av lovene og forskriftene en statlig oppgave. Justisdepartementet er redaktør for Norsk Lovtidend, mens Lovdata er utgiver iht kontrakt mellom departementene og Lovdata.

Lovdatas rolle har endret seg siden starten i 1981, og som følge av den teknologiske utviklingen er produktet fra den gang foreldet i dag. Lover og forskrifter er nå tilgjengelig gratis på Internett. Elektronisk publisering av lovene er i utgangspunktet ikke en statlig oppgave, men den teknologiske og samfunnsmessige utvikling kan medføre endrede forventninger. Lovdatas oppgaver i forhold til departementet er kontraktsfestet i avtaler mellom Justisdepartementet og Lovdata. Justisdepartementet har ansvar for at alle departementene sender alle lover og forskrifter til Lovdata. Justisdepartementet gir «råstoffet» til Lovdata, som så foredler dette videre. Justisdepartementet eier lovene, men Lovdata eier notene til lovene, og en lov uten noter er mindre brukervennlig. Produktet fra Lovdata, lover med noter, har ikke et offisielt stempel. Det er det kun Norsk Lovtidend som har. Lovene som nå er lagt ut på Internett, er en ren «brødtekst». Det brukerne må betale for, er søkbarheten i Lovdatas mange databaser.

Når det gjelder statlige virksomheter som ikke har råd til å kjøpe Lovdatas tjenester, uttrykte Justisdepartementet en viss bekymring over dette. Departementet mente likevel at det ikke var noen fare for rettsikkerheten.

Justisdepartementets kontakt med Lovdata begrenser seg til de formelle avtaleforhandlingene. I tillegg utnevner Justisdepartementet en representant i Lovdatas styre. Departementet har generelt liten kontakt med Lovdata. Justisdepartementet mener at

det ikke har vært et hinder for kontakten mellom departementet og Lovdata at Lovdata er organisert som stiftelse. Departementet tar kontakt etter behov.

I 1986 hadde Lovdata økonomiske problemer. Justisdepartementet gikk inn med økonomiske midler. Dette var Stortingets beslutning. Det ble understreket at Justisdepartementet ikke betraktet Lovdata som «sin» stiftelse.

### **5.8 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTET**

I 1994 utarbeidet Arbeids- og administrasjonsdepartementet heftet «Tilknytningsformer for statlige virksomheter» som bl a omtaler særtrekk ved, og bruken av, stiftelser i statlig forvaltning. Utover dette har Arbeids- og administrasjonsdepartementet ingen konkret politikk i forhold til stiftelser. Dette begrunnes med at stiftelser formelt sett ikke er en del av statsforvaltningen. AAD er ikke ansvarlig for hvilke valg de ulike departementene tar når statlige

virksomheter blir fristilt. Fagdepartementene er selv ansvarlige for å velge, eller foreslå overfor regjeringen eller Stortinget, en hensiktsmessig organisasjonsform og tilknytningsform til staten. AAD har imidlertid ansvaret for å utrede hvilke tilknytningsformer som finnes, og å si noe om hvilke konsekvenser det får om man velger den ene eller den andre organisasjonsformen m m. Staten skal i utgangspunktet opptre på en ensartet måte i forhold til stiftelser, men må samtidig ta hensyn til at stiftelsene er svært ulike.

AAD kontrollerer ikke hvordan departementene forholder seg til stiftelser, men driver veiledning ved valg av tilknytningsform. Det blir oppfattet som et problem hvis stiftelser utfører forvaltningsoppgaver på en slik måte at statsråden blir holdt ansvarlig. Det oppfattes også som et problem dersom det oppnevnes statlige styrerepresentanter i strid med gjeldende retningslinjer. AAD mener at det er Justisdepartementet som skal håndheve stiftelsesloven og reagere ved brudd på denne.

## 6 Vurderinger

### *Premisser for bruk av stiftelser i statlig forvaltning*

Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. En stiftelse etableres ved at det skytes inn en grunnkapital som innskyteren etter etableringen er avskåret fra å disponere over. Formuesverdien stilles selvstendig til rådighet for stiftelsens formål; ingen kan ha eierinteresser i en stiftelse. En endelig opprettet stiftelse er et selveiende, selvstendig rettssubjekt. Styringen av en stiftelse skal skje i stiftelsens styre, og kan ikke legges til et eksternt organ.

Hermansenutvalget (NOU 1989:5 «En bedre organisert stat») ga uttrykk for at stiftelser bare rent unntaksvis vil være en hensiktsmessig organisasjonsform for kanalisering av statlig engasjement. Dette ble begrunnet med at stiftelsenes fremste særtrakk i forhold til andre organisasjonsformer er *selvstyre*. Utvalget mente at stiftelsesformen kunne overveies når statsmyndighetenes engasjement har karakter av verdi- og kulturforvaltning i vid forstand, og der verdiforankringen er slik at det stort sett ikke knytter seg politiske interesser til de innholdsmessige sidene ved institusjonens drift. Hermansenutvalget fraråder å bruke stiftelsesformen når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig karakter.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har sluttet seg til denne vurderingen og påpeker at det normalt vil være klare begrensninger i et departements adgang til å styre en virksomhet når stiftelsesformen er valgt for denne virksomheten (AAD, 1994).

### *Praksis ved bruk av stiftelser i statlig forvaltning*

Undersøkelsen viser at stiftelser brukes på områder hvor staten har styringsinteresser. Denne styringsinteressen indikeres blant annet gjennom formuleringer i flere av stiftelsenes formål. I formålet til Norges Eksportråd heter det at «Norges Eksportråd skal drive sin virksomhet i samsvar med de gjeldende utenrikspolitiske og næringspolitiske retningslinjer og målsettinger». Norsk Romsenter skal drive sin virksomhet i samsvar med regjeringens retningslinjer. I PETRADs overordnede målsetting heter det bl a at PETRAD skal være et virkemiddel i norsk bistandsvirksomhet.

Noen av stiftelsene i undersøkelsen er viktige aktører på områder som er omfattet av statlig styringsinteresse, og flere av stiftelsene ivaretar statlige eller nasjonale oppgaver. UNIS driver samme type virksomhet

som et universitet, bortsett fra at stiftelsen ikke avholder eksamener. IFEs drift av isotoplaboratoriet er en statlig forvaltningsoppgave, mens NRS ivaretar Norges internasjonale forpliktelser som følger av medlemskap i ESA. TI og VINNs oppgaver i forhold til små og mellomstore bedrifter kan sees på som en del av myndighetenes virkemidler i nærings- og distriktspolitikken. Lovdata sørger for allmenn tilgang til lover og andre rettskilder som er grunnleggende tjenester i en moderne rettsstat.

Statens styringsbehov varierer med hvilken sektor den enkelte stiftelse driver sin virksomhet, og med den aktuelle virksomhets karakter. For eksempel vil staten ha behov for sterkere styringssignaler overfor Norsk Romsenter enn overfor Lovdata. NRS skal ivareta Norges forpliktelser i forhold til avtaler som er inngått med ESA, og det vil være behov for en løpende dialog om hva dette innebærer, mens staten ikke har det samme behov for løpende dialog om Lovdatas virksomhet så lenge den allmenne tilgangen til rettskilder tilfredsstiller de grunnleggende krav i en rettsstat.

### *Statlige styringsvirkemidler*

Undersøkelsen viser at statens viktigste styringsvirkemidler i forhold til stiftelser er å knytte vilkår til tilskudd og kjøp av tjenester, utnevne styremedlemmer og utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet).

Ifølge stiftelsesloven § 37 er det klare begrensninger i stifterens omdanningsmyndighet. Flere av de statlige organene som har opprettet stiftelser som inngår i denne undersøkelsen, er også gitt omdanningsmyndighet (TI, VINN, NRS, IFE og NE), eller myndighet til å godkjenne omdanninger (NIFU, UNIS, CICERO, GRIP, NIVA, NIBR og TØI) uten at det i vedtektene er nevnt hvilke klare begrensninger som gjelder for denne myndigheten.

Styreoppnevning er et annet statlig styringsvirkemiddel. Statens personalhåndbok pkt 1.04.02 har bestemmelser som begrenser retten til å oppnevne embets- og tjenestemenn i styrer og råd mv. I TØIs styre sitter likevel departementsråden fra Samferdselsdepartementet, samtidig som Samferdselsdepartementet er TØIs største oppdragskjøper. NORAD og Oljedirektoratet er representert i PETRADs styre med sine direktører. NORAD og Oljedirektoratet er viktige økonomiske bidragsytere for PETRAD. Disse forhold synes å innebære brudd på ovennevnte regler i Statens personalhåndbok.

### *Økonomisk avhengighet*

En stiftelses økonomiske avhengighet av statlige midler gir staten et virkemiddel til å styre virksomheten i stiftelsen, bl a ved å sette vilkår for tilskudd og kjøp av tjenester. Økonomisk avhengighet er derfor av avgjørende betydning når den enkelte stiftelses selvstendighet skal vurderes. Tradisjonelt har grunnkapitalen utgjort det økonomiske grunnlaget for stiftelsens virksomhet, og størrelsen på grunnkapitalen har stått i forhold til dette. For de fleste stiftelsene i undersøkelsen er grunnkapitalen så lav at den ikke har praktisk betydning for finansieringen av virksomheten. Grunnkapitalen er avsatt kun for å oppfylle stiftelseslovens formelle krav. Selv om grunnkapitalen formelt er stilt selvstendig til rådighet for stiftelsen, sier dette lite om stiftelsens reelle økonomiske selvstendighet.

Når grunnkapitalen ikke gir tilstrekkelig økonomisk grunnlag for stiftelsens virksomhet, blir stiftelsen avhengig av inntekter fra egen drift eller av bevilgninger/tilskudd. De aller fleste stiftelsene i denne undersøkelsen er gjennomgående avhengige av at staten bidrar til inntektsgrunnlaget gjennom tilskudd eller kjøp av tjenester. Dette står i kontrast til tradisjonelle stiftelser, men er ikke nødvendigvis i strid med stiftelsesloven. Løpende tilskudd kan gi staten mulighet for en så tett styring av en stiftelse at det kommer i strid med selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven.

Stiftelser som ikke får store tilskudd, men som er avhengige av statens kjøp av tjenester, kan på tilsvarende måte komme i et avhengighetsforhold til staten som truer stiftelsens selvstendighet. Forskningsstiftelsene (NIFU, CICERO, NIVA, NIBR og TØI) kan nevnes som eksempler på dette. Til tross for at disse stiftelsene har relativt høy egeninntjening, er de sterkt økonomisk avhengige av staten, ettersom staten har en sterk posisjon i de ulike oppdragsmarkedene. Gjennom sin posisjon i markedet for oppdragsforskning kan staten i betydelig grad styre hvilke felt stiftelsene skal forske på. Staten kan stille strengere vilkår som oppdragskjøper enn som tilskuddsyter.

Hvor stor andel av stiftelsenes inntekter som kommer fra statlige tilskudd og kjøp av tjenester, sier mye om stiftelsenes økonomiske avhengighet av staten. For halvparten av stiftelsene (kulturstiftelsene, NRS, NIFU, UNIS, GRIP, NIBR og TØI) bidrar staten med mer enn 3/4 av stiftelsens inntekter i form av tilskudd eller kjøp av varer og tjenester. For UNIS og GRIP er det slått fast i vedtektene at det offentlige skal bidra til finansieringen av virksomheten. For CICERO står staten for nærmere 3/4 av stiftelsens inntekter. TI, VINN og IFE er i mindre grad økonomisk avhengige av staten, men for disse stiftelsene er de statlige tilskuddene knyttet til virksomhetsområder som står sentralt i stiftelsenes formål. Stiftelsene vil neppe være i stand til å drive virksom-

het på disse områdene uten de statlige tilskuddene. For TI og VINN er det slått fast i vedtektene at det offentlige skal bidra til finansieringen av virksomheten. For NE, NORTRA og PETRAD står staten for mer enn halvparten av stiftelsenes inntekter. Disse stiftelsenes virksomhet er av en slik karakter at muligheten for egeninntjening er knyttet til statlig medvirkning i finansieringen. For NE og PETRAD er det slått fast i vedtektene at det offentlige skal bidra til finansieringen av virksomheten. Undersøkelsen viser at 16 av de 18 stiftelsene er avhengige av tilskudd eller oppdragsinntekter fra staten for å kunne oppfylle sine formål. Stiftelsesloven er ikke utformet med tanke på å regulere stiftelser som i stor grad er avhengige av løpende tilskudd fra staten, eller av oppdragskjøp av staten.

### *Selvstendighetskriteriet*

Det er ikke mulig å sette opp helt klare kriterier for å vurdere om en stiftelse er så avhengig av staten, eller så styrt av staten, at stiftelseslovens selvstendighetskriterium ikke er oppfylt. Dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter oppnevner styret, og virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter om slik virksomhet, bør det stilles spørsmål ved om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt, og dermed om stiftelsen er reell. Denne usikkerheten gjelder spesielt for NRS, UNIS og PETRAD.

Det statlige tilskuddet til NRS utgjør i praksis hele stiftelsens inntekt. Mesteparten av tilskuddet er bundet opp i langtidskontrakter i ESA som staten har forpliktet seg til å følge opp. Hele styret oppnevnes ved kongelig resolusjon, og forslag til vedtektsendringer skal forelegges NHD. NRS er et sentralt virkemiddel for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser innen romfartsvirksomhet. Det er vedtektsfestet at stiftelsens formål skal oppfylles i tråd med regjeringens retningslinjer. Norsk Romsenter anses for å være sterkt avhengig av staten. Det kan stilles spørsmål ved om Norsk Romsenter er en reell stiftelse vurdert ut fra stiftelseslovens krav og intensjoner om selvstendighet.

Det statlige tilskuddet til UNIS utgjør nær hele stiftelsens inntekt. De fire universitetene utnevner ett styremedlem hver, og dette utgjør et flertall i styret. Vedtektene kan bare endres når stifterne er enige, og endelig godkjenning skal foretas av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Det er en statlig oppgave å legge til rette for forskning og høyere utdanning. UNIS er universitetenes «forlengede arm» på Svalbard og fungerer som et virkemiddel i myndighetenes arbeid med å opprettholde et levedyktig samfunn på Svalbard. UNIS anses for å være sterkt avhengig av staten. Det kan stilles spørsmål ved om UNIS er en reell stiftelse vurdert ut fra stiftelseslovens krav og intensjoner om selvstendighet.

PETRAD mottar mer enn 70 % av sine inntekter fra staten. Det er staten som i all hovedsak er kjøper av PETRADs tjenester. Intensjonen om at stiftelsen på sikt skal være økonomisk selvberende, er forlatt. Statlige organer utnevner hele styret, hvor blant annet direktørene for Oljedirektoratet og NORAD sitter. Vedtektsendringer skal godkjennes av Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet. PETRAD er en del av ODs internasjonale engasjement. Med bakgrunn i den økonomiske avhengigheten, det statlig utnevnte styret, den begrensede faglige friheten og det tette samarbeidet som finnes mellom staten og stiftelsen på flere områder, kan det stilles spørsmål ved om PETRAD er en reell stiftelse, vurdert ut fra stiftelseslovens krav og intensjoner om selvstendighet.

#### *Problemer knyttet til bruk av stiftelsesformen*

De fleste departementene i undersøkelsen oppfatter stiftelsesformen som en hensiktsmessig organisasjonsform som fungerer bra i praksis. Stiftelsesformen blir oppfattet å fylle et behov for større frihet innen lønns- og personalforhold. Faglig uavhengighet blir også framhevet som en viktig fordel med stiftelsesformen.

Selv om bruken av stiftelsesformen løser en del problemer for staten, skaper den samtidig problemer på andre måter, fordi stiftelsesformen i utgangspunktet ikke er tiltenkt virksomheter underlagt statlig styring. Et av departementene i undersøkelsen finner det paradoksalt at svake styringssignaler vil

være i tråd med stiftelsesloven, men i strid med statlig mål- og resultatstyring, mens aktiv bruk av styringsmuligheter (i tråd med økonomireglementet) lett kommer i konflikt med hensynene bak stiftelseslovgivningen. Dette illustrerer spenningsfeltet som stiftelsene befinner seg i når staten har styringsinteresser på stiftelsens virksomhetsområde.

Problemene som oppstår knytter seg til forhold som ikke er klart regulert i stiftelsesloven. Den rettslige uklarheten fører til ulik praksis i måten departementene forholder seg til stiftelsene på. Undersøkelsen viser at det er varierende grad av bevissthet hos de ulike departementene om de begrensninger stiftelsesformen setter for departementenes styringsadgang i forhold til stiftelser. Den tette tilknytningen flere av stiftelsene har til staten, medfører at enkelte av stiftelsene oppfatter seg selv som halvoffentlige organer. Statens tette tilknytning til disse stiftelsene reiser også spørsmål om hvor langt statens ansvar for disse virksomhetene strekker seg. Spørsmålet om statens ansvar er særlig aktuelt for de tilfellene der det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle.

NOU 1998:7 om ny stiftelseslov kommer ikke i nevneverdig grad inn på de særlige problemer som denne type stiftelser reiser. Det er prinsipielt uheldig om staten benytter uklarheter i stiftelsesloven til å løse styringsproblemer ved å operere helt i lovens randsoner. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvorvidt det er behov for særregler for stiftelser med nær tilknytning til staten, og å vurdere alternative organisasjonsformer for noen stiftelser på området.

Vedlegg 1**Oversikt over forkortelser brukt i rapporten***Stiftelsene*

CICERO	Senter for internasjonal klima- og miljøforskning
GRIP	GRIP senter – Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk
IFE	Institutt for energiteknikk
NE	Norges Eksportråd
NIBR	Norsk senter for By- og regionsforskning
NIFU	Norsk institutt for studier av forskning og høyere utdanning
NIVA	Norsk Institutt for Vannforskning
NORTRA	Nortravel Marketing
NRS	Norsk Rømsenter
PETRAD	Internasjonalt program for petroleumsforvaltning og administrasjon
TI	Teknologisk Institutt
TØI	Transportøkonomisk Institutt
UNIS	Universitetsstudiene på Svalbard
VINN	Veiledningsinstituttet i Nord-Norge

*Departementene*

AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
JD	Justisdepartementet
KD	Kulturdepartementet
KUF	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
MD	Miljøverndepartementet
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OED	Olje- og energidepartementet
SD	Samferdselsdepartementet
UD	Utenriksdepartementet

*Andre forkortelser*

ECON	Senter for økonomisk analyse as
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
ICOM	International Council of Museums
INTSOK	Stiftelse for økt internasjonal konkurransekraft
IPCC	The Intergovernmental Panel on Climate Change
NAVF	Norges allmennvitenskapelige forskningsråd
NFR	Norges forskningsråd
NIA	Norges Industriattacheer
NORAD	Direktoratet for utviklingshjelp
NOVA	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
NTNF	Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd
NUPI	Norsk utenrikspolitisk institutt
OD	Oljedirektoratet
SFT	Statens forurensningstilsyn
SINTEF	Stiftelsen for industriell og teknisk forskning
SNF	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Vedlegg 2**Litteratur**

- Administrasjonsdepartementet. 1994. *Tilknytningsformer for statlige virksomheter*. P-0834.
- Administrasjonsdepartementet. 1995. «Retningslinjer for styring og oppfølging av underliggende etater» <http://www.dep.no/ad/publ/etatstyr/index.html>
- Sand, Inger-Johanne. 1996. *Styring av kompleksitet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Statskonsult. 1997. «Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet» Notat 1997:8.
- Woxholt, Geir. 1996. «En oversikt over reglene om stiftelser» *Juristkontakt*, nr 8:2-8.
- Woxholt, Geir. 1997. «Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten» I *Ånd og rett. Festskrift til Birger Stuevold Lassen på 70-årsdagen 19. august 1997*. Red: Viggo Hagstrøm m fl. Oslo: Universitetsforlaget.

*Offentlige dokumenter*

NOU 1989:5 En bedre organisert stat

NOU 1991:8 Lov om statsforetak

NOU 1998:7 Om stiftelser

Innst S nr 63 (1992–93) Innstilling fra forbruker og administrasjonskomiteen om statens forvaltnings- og personalpolitikk

St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

St prp nr 1 (1997–98) Nærings- og handelsdepartementet