

Innst. S. nr. 177.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

Dokument nr. 3:6 (1998-99).

Til Stortinget.

1. Innledning

Riksrevisjonen har 29. januar 1999 lagt frem Dokument nr. 3:6 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

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, virkemiddel-disponering 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.

En stiftelse kjennetegnes ved å være et selveiende og selvstendig rettssubjekt. Stiftelsesformen er regulert i lov av 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser, se særlig § 2. 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 som omfatter 18 stiftelser i statlig forvaltning og har sett på i hvor stor grad og på hvilken måte staten styrer stiftelser, om den statlige styringen av stiftelser er så omfattende at den kan sies å være i strid med stiftelsesloven, eventuelt at det kan stilles spørsmål ved om stiftelsene er reelle, samt om stiftelsesformen er hensiktsmessig sett i lys av statlig styringsbehov og mål på området. 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.

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.

Stiftelsesloven er det viktigste grunnlaget for revisjonskriteriene i undersøkelsen. Loven gir staten flere muligheter for styring av stiftelser bl.a. gjennom å fastsette stiftelsens formål og vedtekter, bestemme formuesmassens størrelse og oppnevne styret. 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.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i brev av 28. oktober 1998 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten.

2. Oppsummering av undersøkelsen

Premisser for bruk av stiftelser i statlig forvaltning

Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. 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.

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, bl.a. i formålet til Norges Eksportråd (NE) og Internasjonalt program for petroleumsforvaltning og administrasjon (PETRAD).

Flere av stiftelsene ivaretar statlige eller nasjonale oppgaver, bl.a. Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS), Teknologisk Institutt (TI), Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN) og Lovdata.

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. Riksrevisjonen anfører at reglene i Statens personalhåndbok pkt. 1.04.02 om oppnevning av embets- og tjenestemenn i styrer og råd m.v. 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. Når grunnkapitalen ikke gir tilstrekkelig økonomisk grunnlag for stiftelsens virksomhet, blir stiftelsen avhengig av inntekter fra egen drift eller av bevilgninger/tilskudd. 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.

Problemer knyttet til bruk av stiftelsesformen

De fleste departementene i undersøkelsen oppfatter stiftelsesformen som en hensiktsmessig organisasjonsform som fungerer bra i praksis, bl.a. i forhold til faglig uavhengighet. 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.

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. 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.

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 administrasjonsdepartementets kommentarer

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bl.a. jf. brev av 28. oktober 1998, 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 betyr 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.

Departementet er enig i at det er uheldig at stiftelser primært brukes for å løse forvaltningsoppgaver.

AAD ser at det kan by på problemer for stiftelsene at de ensidig er avhengige av en finansieringskilde, i dette tilfellet staten.

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 styremedlemmer og utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet). Dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter opp-

nevner 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. 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.

5. Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar

Departementet har i brev av 7. januar 1999 bl.a. svart:

"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 styre m.v. også gjelder for styre som er dannet på grunnlag av stiftelsesloven § 6."

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.

7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Holmås, viser til at det i St.meld. nr. 35 (1991-92) ble uttalt at stiftelsesformen

ikke bør nyttes når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Stiftelsesformen bør heller ikke brukes der oppgavene har karakter av myndighetsutøving, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting der staten har ansvaret for tjenesteytingens omfang og kvalitet.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen viser at stiftelser brukes på områder hvor staten har styringsinteresser, at statens viktigste styringsmidler er å sette vilkår knyttet til tilskudd og kjøp av tjenester, utnevne styremedlemmer og utforme og endre vedtekter, og at de fleste stiftelsene var økonomisk avhengige av staten.

Komiteen har merket seg at 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. Komiteen har videre merket seg at det er et problem at ingen instans i dag synes å ta ansvar for å sikre at uheldige sider ved dagens praksis endres. Komiteen forutsetter at AAD vil holde seg oppdatert når det gjelder forvaltningens bruk av stiftelser og at departementet følger opp sitt veiledningsansvar mht. bruken av stiftelser, og at departementet vil holde Riksrevisjonen orientert om dette arbeidet.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig at regjeringen klargjør ansvarsforholdene på dette området bedre enn det som fremkommer i departementets svar. Komiteen ber videre om at det opprettes en dialog mellom AAD og de fagdepartementer som bruker stiftelsesformen på andre måter enn forutsatt, med sikte på å finne alternative løsninger i tilfeller der gjeldende praksis er uheldig.

Komiteen ber på denne bakgrunn også om at Stortinget blir orientert om disse forholdene på en egnet måte, etter at en gjennomgang av de påpekte forhold er foretatt fra regjeringens side.

Komiteen forutsetter videre at reglene i Statens personalhåndbok vedr. oppnevning av embeds- og tjenestemenn i styre og råd, blir fulgt også når det gjelder styre som er dannet på grunnlag av stiftelsesloven.

Komiteen har for øvrig ingen merknader.

8. Komiteens tilråding

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:6 (1998-99) – om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. mai 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Kari Økland,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.