

Statens bruk av stiftelser

Forord

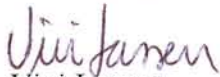
Rapporten er utarbeidet av Statskonsult på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

Målet for prosjektet har vært å få en oversikt over statens bruk av stiftelser. Dette har omfattet følgende:

- i hvilken grad velger staten å organisere egen virksomhet i stiftelser
- hvilke styringsvirkemidler bruker staten overfor stiftelser
- hvordan har den forvaltningspolitiske utviklingen vært innenfor staten når det gjelder bruk av stiftelser.

Utredningen bygger på tidligere arbeid som er gjort av Statskonsult, på en rekke ulike offentlige dokumenter og på forskningsrapporter. Prosjektet er utført av Oddbjørg Bakli, Ellen Hov Aanæs, Inger Johanne Sundby og Tone Ibenholt (prosjektleder).

Oslo, desember 2006



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Målet med prosjektet	4
2.3	Metodisk tilnærming	5
3	Stiftelsesformen	7
3.1	Innledning	7
3.2	Stiftelsesloven	7
3.3	Stiftelsestilsynet	9
4	Bruk av stiftelser i Danmark og Sverige	11
4.1	Selveiende institusjoner i Danmark	11
4.2	Statens bruk av stiftelser i Sverige	12
5	Stiftelser med statlig tilknytning	13
5.1	Innledning	13
5.2	Oversikt over stiftelser med statlig ”tilknytning”	14
5.2.1	Stiftelser kategorisert etter departement	14
5.2.2	Stiftelser fordelt etter periode for etablering	16
5.2.3	Stiftelser fordelt etter sektor	16
5.3	Nærmere om spesielle sektorer og stiftelser	17
5.3.1	Museer og andre kulturinstitusjoner	17
5.3.2	Forskningsinstitutter	22
5.3.3	Lovdata	27
6	Statlig virkemiddelbruk overfor stiftelser	30
6.1	Styreoppnevning	30
6.2	Finansiering	31
6.3	Lov og regelverk	32
6.4	Stiftelsestilsynet	33
6.5	Riksrevisjonens gjennomgang	33
7	Analyse	35
7.1	Bruk av stiftelsesformen i staten	35
7.2	Statlig virkemiddelbruk og styringspraksis	36
7.3	Spesielle utfordringer på områder med stiftelser	38
8	Alternativer til stiftelsesformen	40
8.1	Innenfor dagens lovgiving	40
8.2	Kan lovendring være aktuelt?	41

1 Sammendrag

Målsettingen med prosjektet har vært å få en oversikt over statens bruk av stiftelser og den forvaltningspolitiske utviklingen på området. Videre har det vært et mål å se nærmere på statens virkemiddelbruk overfor stiftelser. Prosjektet er utført på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Bakgrunnen for arbeidet har blant annet vært Riksrevisjonens gjennomgang av statens bruk av stiftelser og innføring av ny stiftelseslov fra 1. januar 2005.

Begrepet ”stiftelse med statlig tilknytning” har ingen klar definisjon, i arbeidet har vi tatt utgangspunkt i stiftelser der staten har vært involvert i stiftelsen, i stiftelser som mottar tilskudd over statsbudsjettet og i stiftelser som kan anses som viktige for å nå målsettinger i sektorpolitikken. Det har vært nødvendig å bruke skjønn i kartleggingsarbeidet.

Stiftelsesformen benyttes mindre i dag enn tidligere

Et generelt trekk er at stiftelsesformen velges sjeldnere i dag enn for 10 til 15 år siden. Dette gjelder både når staten etablerer nye virksomheter eller omorganiserer eller omdanner eksisterende virksomheter. Årsaker til dette er blant annet at:

- organisering innenfor staten er blitt mer fleksibel enn tidligere,
- stiftelsesloven er endret og selvstendighetskriteriene er styrket,
- økt bevissthet og mer kunnskap om stiftelsesformen.

Stiftelser er imidlertid fortsatt viktige på en rekke sektorer. Dette gjelder blant annet sektorer der frivillige organisasjoner driver institusjoner og der institusjoner er bygd opp med utgangspunkt i en donasjon. Dette gjelder særlig innenfor helse- og sosialområdet og på kultursektoren.

Museumsområdet er det eneste feltet der staten fortsatt anbefaler stiftelsesformen. Det viktigste argumentet for dette er at stiftelsesformen sikrer uavhengighet fra staten.

Forskning er et annet område der det tradisjonelt har vært mange stiftelser. En tendens de siste årene er imidlertid at det ved omdanninger eller nyetableringer velges andre former enn stiftelsesformen. Dette kan enten være forvaltningsorgan eller aksjeselskap. Dette betyr imidlertid ikke at stiftelsesformen ikke benyttes, ved delingen av NINA-NIKU, ble den opprinnelige stiftelsen delt i to nye stiftelser. På denne bakgrunn kan man si at staten har en lite entydig politikk når det gjelder organisasjonsform for forskningsinstitutter.

Stiftelsesformen brukes i blant også for enkeltsatsinger. Det kan se ut som dette er en form som velges der flere departementer er involvert.

Staten styrer gjennomgående stiftelser på armlengdes avstand

Den nye stiftelsesloven har gitt begrensninger i de styringsvirkemidlene som stifteren kan benytte overfor stiftelsene, dette gjelder både styrerepresentasjon og omdanningsmuligheter.

Styringsvirkemidlene som staten bruker overfor stiftelser er tilskudd, styrerepresentasjon (eventuelt gjennom medlemmer i representantskap eller valgorgan) og lovregulering. Kartleggingen viser at det er vanlig at staten benytter mer enn en type styringsvirkemiddel; kombinasjonen styreoppnevning og tilskudd er vanlig i kulturinstitusjoner og forskning, mens juridiske virkemidler og tilskudd er vanlig innenfor utdanning og helse.

Kartleggingen av stiftelser gir en god oversikt over statlig virkemiddelbruk overfor stiftelser. Vi har ikke gjennomført inngående studier av styringspraksis når det gjelder enkeltstiftelser, men vårt inntrykk er at staten gjennomgående legger opp til å styre virksomheter organisert som stiftelser på et overordnet nivå. Utfordringene og behovet for sterkere styring er ofte knyttet til et ønske om omdanning av enkelte stiftelser og da i særlig grad når det er ønske om å slå sammen institusjoner. Det kan da oppstå en konflikt mellom hva som er et politisk ønske og hva styret i den eller de aktuelle stiftelsene mener er til beste for stiftelsen. I slike sammenhenger har staten både måttet true med å trekke tilbake tilskuddet og bevilget ekstra midler for å få gjennomført omdanninger.

Spesielle utfordringer på områder med stiftelser

Selv om det gjennomgående er et inntrykk at stiftelsesformen fungerer godt og er hensiktsmessig på enkelte områder, knytter det seg særskilte utfordringer til formen, dette gjelder særlig følgende:

- Den som har opprettet stiftelsen har ikke lenger myndighet til å omorganisere stiftelsen. Stiftelsesformen bør derfor fortrinnsvis benyttes for virksomheter der man ikke ser for seg at det vil være aktuelt med organisatoriske endringer framover.
- Endring av formålet med en stiftelse regnes som en omdanning av virksomheten og stifteren har ikke myndighet til å endre virksomhetens formål. Stiftelsesformen bør derfor ikke benyttes dersom man kan se for seg at det kan bli behov for å endre formålet med virksomheten.
- Det er begrensninger i antall styrerepresentanter som kan oppnevnes av stifteren.

Alternativer til stiftelsesformen

Med de endringer som har skjedd som følge av ny stiftelseslov, er stiftelsesformen enda mindre egnet for organisering av statlig virksomhet enn tidligere, og etter vår oppfatning vil det være vanskelig å anbefale formen for virksomhet der staten har styringsinteresser. Valg av tilknytningsform for en virksomhet bør baseres på en grundig analyse av virksomhetens oppgaver og art og myndighetenes styringsbehov. Dersom en virksomhet skal være organisert innenfor staten, vil forvaltningsorgan med særskilte fullmakter kunne være et alternativ til stiftelse. Denne formen ble i sin tid introdusert blant annet for å demme opp for "stiftelsesbølgen" på 80-tallet. Dersom man ønsker at en

virksomhet skal organiseres som selvstendig rettssubjekt, vil aksjeselskapsformen normalt være det mest aktuelle alternativet, andre alternativer er foreninger som medlemsorganisasjoner eller paraplyorganisasjoner.

Bør staten ha omdanningsmyndighet i stiftelser staten har etablert?

Da ny stiftelseslov ble utredet, var det et poeng å fjerne skillet mellom offentlige og private stiftelser, årsaken til dette var primært at utvalget mente at offentlige og private stiftelser burde underlegges samme kontroll. Slik stiftelsesloven er utformet i dag, har staten ingen omdanningsmyndighet, noe som innebærer at verdier som ligger i stiftelsene ikke vil være underlagt noen form for demokratisk styring. I den svenske stiftelsesloven er det en egen bestemmelse som gir staten anledning til å omdanne stiftelser opprettet av staten. Dersom stiftelsesformen fortsatt skal være aktuell for statlig virksomhet, bør det vurderes en tilsvarende bestemmelse i den norske stiftelsesloven.

En egen organisasjonsform for kulturinstitusjoner?

Det er særlig innenfor kulturområdet stiftelsesformen har vært vurdert som hensiktsmessig. Den nye stiftelsesloven gjør imidlertid formen mindre egnet. Dette henger blant annet sammen med mindre kontroll over styresammensetning. I den forbindelse kan det reises spørsmål ved om det kan være behov for en egen organisasjonsform for kulturinstitusjoner. Det vil si en egen lov med paralleller til stiftelsesloven, men med noe større innflytelse for staten.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Bakgrunnen for Fornyings- og administrasjonsdepartementets arbeid med stiftelser er Riksrevisjonens gjennomgang av stiftelser fra 1998 (dokument 3:6 (1998-99)). Riksrevisjonen skrev da at de så det som et problem at forvaltningen gjennomgående oppfattet stiftelser som en hensiktsmessig organisasjonsform som fungerte bra, til tross for at praksis i mange tilfeller streid mot overordnede forvaltningspolitiske mål. De pekte videre på at det var et problem at ingen instans på den tiden tok et ansvar for å sikre at uheldige sider ved denne praksisen ble endret. Riksrevisjonen pekte på at Arbeids- og administrasjonsdepartementet burde kunne gå inn i en dialog med de departementer som bruker stiftelsesformen på andre måter enn forutsatt. Hensikten med en slik gjennomgang ville være å klargjøre mulige konsekvenser av den praksis som ble fulgt, samt bistå med å finne mer forsvarlige ordninger.

Stortinget ba, på bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang, Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å ta et ansvar for å finne alternative løsninger. Flere av de stiftelsene som Riksrevisjonen påpekte hadde en uhensiktsmessig organisasjonsform, har nå fått andre tilknytningsformer. Stiftelsesformen blir imidlertid fortsatt benyttet for ulike typer virksomhet der staten er aktør.

2.2 Målet med prosjektet

Prosjektet har tatt utgangspunkt i Riksrevisjonens gjennomgang av stiftelser fra 1998.

Arbeidet har hatt følgende målsettinger:

- Utarbeide en oversikt over den forvaltningspolitiske utviklingen på området, herunder se på hvordan Riksrevisjonens påpekninger er fulgt opp og se på politikken når det gjelder bruk av stiftelser på ulike sektorer. I tillegg er også mer generelle forhold knyttet til regulering og tilsyn med stiftelser inkludert i rapporten.
- Foreta en kartlegging og kategorisering av stiftelser med statlig tilknytning og se på utviklingen i bruk av stiftelser for virksomhet som helt eller delvis er et statlig ansvar.
- Utarbeide en oversikt over den statlige virkemiddelbruken overfor stiftelser. I den sammenheng har det vært et mål å få en oversikt over den samlede statlige virkemiddelbruken overfor stiftelser, dvs. hvordan staten

kombinerer ulike typer styringsvirkemidler som lovregulering, bruk av tilskudd, oppnevning av styrerepresentanter, osv.

Det har videre vært en målsetting å komme med forslag til hvordan ansvarsforholdene i forbindelse med bruk av stiftelser kan klargjøres bedre og å komme med forslag til alternativer til stiftelsesformen.

2.3 Metodisk tilnærming

Den forvaltningspolitiske utviklingen på området er i hovedsak kartlagt gjennom dokumentstudier. Vi har gjennomgått NOUer, stortingsmeldinger og –proposisjoner og odelstingsproposisjoner, samt de av Stortingets egne dokumenter som er av relevans for området.

Å kartlegge statens bruk av stiftelser er et omfattende og vanskelig arbeide der det er nødvendig å bruke en rekke forskjellige kilder, i tillegg til en viss grad av skjønn. I dette prosjektet har vi ikke tatt mål av oss til å utarbeide en komplett oversikt over alle stiftelser staten har vært eller er involvert i, men – innenfor prosjektets rammer – å få et så riktig bilde som mulig av statens bruk av stiftelser. Dette omfatter både de tilfellene der staten velger å organisere egen virksomhet i stiftelser og der staten benytter stiftelser opprettet av andre for å nå sine målsettinger.

Dokumentstudier og internett har vært de viktigste kildene. Som grunnlag for kartleggingen har vi i hovedsak brukt følgende kilder:

- **Forvaltningsdatabasens oversikt over statstilknnyttede stiftelser.** Forvaltningsdatabasen gir en oversikt over stiftelser der staten ved et departement har vært involvert i etableringen av en stiftelse (stifter eller medstifter). Databasen omfatter ikke statens øvrige bruk av stiftelser, f.eks der stiftelser er tilskuddsmottakere.
- **Statsbudsjettet** (St.prp nr.1 for samtlige departementer). Gjennomgang av statsbudsjettet gir en oversikt over en rekke av de stiftelsene som mottar statlige tilskudd direkte fra et departement. I flere tilfeller delegerer imidlertid departementene tilskuddsforvaltningen til underliggende forvaltningsorganer. Det vil da ikke gå fram av statsbudsjettet hvilke organisasjoner som mottar tilskudd eller hvilken organisasjonsform disse har. Enkelte store tilskuddsforvaltere har imidlertid mye av dette materialet liggende på internett, dette gjelder i særlig grad Forskningsrådet, som tildeler tilskudd til et flertall av forskningsinstituttene. Kulturrådet gir tilskudd til et stort antall stiftelser på kulturområdet.
- **Stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og utredninger på de mest sentrale områdene, dvs. i hovedsak på forsknings- og kulturområdene.** En rekke av disse dokumentene er gjennomgått med sikte på å få en oversikt over omfanget av bruk av stiftelsesform,

begrunnelse for valg av denne formen og eventuelle endringer i politikken på dette området.

- **Annen tilgjengelig informasjon på internett, i hovedsak stiftelsenes egne nettsider.** Et stort antall av stiftelsene har egne hjemmesider, disse har vært nyttige i informasjonsinnhenting. Det er imidlertid noe varierende hvilken informasjon som legges ut. Informasjon om formål, vedtekter, styresammensetning og omsetning/finansiering er i noen grad tilgjengelig på denne måten. Vi har i noen tilfeller kontaktet stiftelsene på telefon for å få informasjon.

Vi har gjennomført noen utdypende intervjuer. Vi har intervjuet Utdannings- og forskningsdepartementet og Norges forskningsråd (vedrørende instituttsektoren), Justisdepartementet (vedrørende Lovdata), Kultur- og kirkedepartementet, ABM-utvikling (vedrørende museumsområdet) og Stiftelsestilsynet.

Det er gjennomført et seminar med deltakere fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Statskonsult.

3 Stiftelsesformen

3.1 Innledning

Begrepet tilknytningsform betegner de rettslige relasjonene mellom den utøvende statsmakten (regjering og departement) og en virksomhet som drives, eies eller finansieres av staten. Tilknytningsformen fastsetter viktige rammer for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet.

Tilknytningsformene grupperes gjerne i tre hovedgrupper:

- Forvaltningsorganer, som er en del av staten
- Statlig eide selskaper, som er organisert som egne rettssubjekter
- Stiftelser, som er organisert som egne rettssubjekter og er selveiende.

Virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter er rettslig og økonomisk atskilt fra staten. Dette innebærer bl a at virksomhetene har sin egen formue og egne inntekter og at de selv svarer for sine forpliktelser. Strengt tatt burde ikke begrepet tilknytningsform brukes om stiftelser fordi stiftelsene i utgangspunktet er selveiende, ikke-styrbare virksomheter og derfor ikke kan sies å være tilknyttet staten. Tilknytningen til staten er i hovedsak gjennom finansiering, styreoppnevning etc.

3.2 Stiftelsesloven

Stiftelser er fra 1. januar 2005 regulert etter lov av 15. juni 2001 nr 59¹.

En stiftelse er i loven definert som:

*En formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art*².

De grunnleggende krav til en virksomhet som skal være en stiftelse i formell og rettslig forstand er:

- at den er en reelt selveiende institusjon og et selvstendig rettssubjekt
- at det eksisterer et grunnfond for stiftelsens virksomhet
- at det er fastlagt formål for virksomheten

Stiftelser opprettes ved at det skytes inn en grunnfondskapital som innskyteren etter etableringen er avskåret fra å disponere over. Dette gjelder også stiftelser som staten har tatt initiativ til. Utdeling fra stiftelsen skal være i samsvar med stiftelsens formål, og kan *ikke* foretas til oppretteren.

¹ Jf lov 2001-06-15 nr 59

² Jf stiftelsesloven paragraf 2

Stiftelser kan karakteriseres som en ”mellomstasjon” mellom giver/stifter og formål. Stiftelser skiller seg fra foreninger ved at de har sitt grunnlag i en kapital, mens foreninger vanligvis er grunnlagt ut fra et formål. Foreninger har også ofte medlemmer. Det har stiftelser i utgangspunktet ikke.

Det kan være vanskelig å skille mellom fond og stiftelser. I prinsippet har opprettere av fond noe større styringsrett enn opprettere av stiftelser. I praksis finnes mange ulike varianter både av fond og stiftelser.

Styret er stiftelsens øverste organ. Forvaltningen av stiftelsen hører under styret. Styret skal sørge for at stiftelsens formål ivaretas, og at utdelinger foretas i samsvar med vedtektene. Styret skal påse at regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Stiftelseslovens § 36 åpner for at stiftelsen kan ha andre organer enn styre og daglig leder. Vedtektene kan fastsette hvilke oppgaver dette organet skal ha innenfor de rammene som stiftelsesloven gir rom for. I den nye loven er kravene til sammensetning av styret (§ 27) skjerpet. Dette er gjort for å styrke stiftelsens selvstendighet. Med utgangspunkt i selvstendighetskravet kan ikke den eller de som har gitt formuen hver for seg eller sammen være de eneste medlemmene i styret.

En stiftelse kan opprette datterselskaper dersom formålet for eventuelle datterselskaper er tilnærmet det samme som stiftelsens formål. En stiftelse kan ikke selv være en ”dattervirksomhet” – fordi en stiftelse pr. definisjon ikke kan eies av andre.

Den nye stiftelsesloven skiller mellom alminnelige stiftelser og næringsdrivende stiftelser.³

Med *næringsdrivende stiftelser* menes:

- stiftelser som har til formål å drive næringsvirksomhet selv,
- stiftelser som driver næringsvirksomhet selv,
- stiftelser som på grunn av avtale, eller som eier av aksjer eller selskapsandeler, har bestemmende innflytelse over næringsvirksomhet utenfor stiftelsen.

Eksempelvis er flere av forskningsinstituttene, deriblant Sintef og utdanningsinstitusjoner, eks. BI, næringsdrivende stiftelser.

Alminnelige stiftelser er stiftelser som ikke er næringsdrivende. Dette er ofte stiftelser som fordeler midler. Eksempler på slike stiftelser er bl.a Anders Jahres humanitære stiftelse og stiftelsen Fritt ord

Stiftelser skal ved opprettelsen ha en grunnkapital på minst 100 000 kroner (200 000 kroner for næringsdrivende stiftelser). Stiftelsens kapital skal forvaltes på en forsvarlig måte, slik at det til enhver tid tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten og mulighetene for å oppnå en tilfredsstillende avkastning for å ivareta stiftelsens formål.

³Jf. Stiftelsesloven § 4

Loven setter krav til omdanning av stiftelser. Med omdanning menes endring eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, eller av stiftelsens vedtekter.

Myndighet til å omdanne stiftelser er lagt til Stiftelsestilsynet (§ 48). Andre enn Stiftelsestilsynet kan i vedtektene gis myndighet til å omdanne stiftelser, men Stiftelsestilsynet skal godkjenne vedtaket. Myndighet til omdanning kan ikke gis til oppretteren av en stiftelse.

Den tidligere stiftelsesloven skilte mellom offentlige og private stiftelser og hadde en særregel som ga Kongen (Justisdepartementet) anledning til unnta fra loven stiftelser som helt eller delvis var opprettet av et offentlig organ.

Den nåværende stiftelsesloven skiller *ikke* mellom private og offentlige stiftelser. Begrunnelsen for å oppheve dette skillet var en oppfatning av at offentlige stiftelser i hovedsak bør være underlagt samme regulering som øvrige stiftelser. Dette knyttet seg i hovedsak til spørsmål om føring av tilsyn med de offentlige stiftelsene. Det ble her trukket en parallell til at statlige selskaper i hovedsak er underlagt de samme regelverk som privateide selskap.

Stiftelsesloven har likevel noen unntak som i hovedsak gjelder offentlig virksomhet. Dette gjelder verdier eid av trossamfunn (kirker, kirkegårder mv.) og pensjonskasser og pensjonsfond som er under Kredittilsynets tilsyn. Kommunerevisjon/fylkeskommunerevisjon kan velges som revisor der hvor kommune/fylkeskommune har et flertall i styret.

3.3 Stiftelsestilsynet

En viktig endring i forbindelse med at den nye stiftelsesloven trådte i kraft, var at det ble etablert et eget stiftelsestilsyn. Dette har overtatt tilsynsansvaret som tidligere lå hos fylkesmennene. Det nye tilsynsorganet er etablert som en avdeling i Lotteri- og stiftelsestilsynet og ligger i Førde. Stiftelsestilsynet er hjemlet i stiftelsesloven og er pålagt følgende oppgaver:

- å føre et stiftelsesregister der alle stiftelser skal være registrert, jf. § 8,
- å føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven,
- å treffe vedtak med hjemmel i stiftelsesloven.

I forbindelse med etableringen av Stiftelsestilsynet ble det fastsatt regler for finansiering, samt overgangsregler fra registrering hos fylkesmannen til registrering hos Stiftelsestilsynet. Det vil være en overgangsperiode på to år fra stiftelsesloven trådte i kraft til alle stiftelser skal være registrert i det nye stiftelsesregisteret. Stiftelsestilsynet skal ha ca 10 ansatte når det er ferdig oppbygd og skal da føre tilsyn med landets om lag 9 000 stiftelser.

Stiftelsestilsynet skal etter planen være fullfinansiert gjennom inntekter fra registreringsgebyrer og en årlig avgift som pålegges alle stiftelser. Gebyrer og

avgifter er regulert i forskrift⁴. Nivået er avhengig av stiftelsenes egenkapital. Registreringsgebyret varierer fra 750 til 3 500 kroner, mens den årlige avgiften varierer fra 500 til 3 500 kroner.

⁴ Forskrift om stiftelsesloven. Fastsatt av Justis- og politidepartementet 21. desember 2004 med hjemmel i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) § 7 tredje ledd og § 61 bokstav h, jf. delegeringsvedtak 19. november 2004 nr. 1490.

4 Bruk av stiftelser i Danmark og Sverige

4.1 Selveiende institusjoner i Danmark

Begrepet selveiende institusjon har vært kjent og benyttet i Danmark siden midten av det 19. århundre. I Danmark er det ca 1600 selveiende institusjoner som får mer enn halvparten av sine inntekter dekket av statlige midler⁵. Det finnes selveiende institusjoner innenfor omtrent alle sektorer, men det er flest innenfor utdannings- og kulturområdet. På utdanningsområdet har det vært en sterk vekst i antall institusjoner de siste 10 til 15 årene, antallet er nærmere fordoblet fra 620 i 1992 til ca 1100 i dag. I Danmark forventer man at denne veksten vil fortsette. Dette henger blant annet sammen med at ansvaret for de videregående skolene skal overføres til staten, og at skolene da vil organiseres som selveiende institusjoner.

Kjennetegn ved de statlige selveiende institusjonene er at de er opprettet med utgangspunkt i egne lover. Mange hensyn knyttet til styringen av institusjonene vil da kunne være nedfelt i loven, og dette vil følgelig ha mye å si for hvor selvstyrende institusjonene i realiteten vil være. I loven kan det også fastsettes at institusjonens eiendeler skal falle tilbake til staten dersom virksomheten nedlegges.

Utover lovgivingen er de statlige styringsvirkemidlene styreoppnevning, vilkår knyttet til statstilskuddet og godkjenning av vedtekter. Normalt gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Det har opp gjennom årene vært uklarheter omkring de statlige selveiende institusjonene stilling, dette har særlig vært knyttet til om de vanlige bevilgningsmessige regler gjelder. Danmark har ingen stiftelseslov tilsvarende den vi har i Norge. Synspunkter som har gått igjen i denne debatten er blant annet at:

- selveiebegrepet ikke har noe entydig innhold.
- innholdet varierer fra institusjon til institusjon også innenfor samme sektor.
- mange selveiende institusjoner er på viktige områder likestilt med statlige institusjoner, men at et viktig skille er at statsråden ikke har instruksjonsmyndighet.
- styrets rolle er i mange tilfeller uklar, og det er viktig at det ansvarlige departement gjør det klart hvilke frihetsgrader institusjonen har og hvilke rammebetingelser den vil arbeide under.

⁵ Tall fra Finansministeriets budsjettregjørelse 2000/2001

4.2 Statens bruk av stiftelser i Sverige

Stiftelser ser ut til å være mindre utbredt i Sverige enn i Danmark og Norge. Dette kan antakelig blant annet forklares med at de svenske myndighetsorganene er relativt selvstendige sammenliknet med norske forvaltningsorganer.

Svenskene har imidlertid også hatt en debatt om statens bruk av stiftelser. Dette var spesielt aktuelt på midten av 1990-tallet. I 1993 ble det tatt en beslutning om at myndighetsutøvelse ikke skulle utøves i stiftelser, på bakgrunn av dette ble blant annet Riksutstillingene omdannet fra stiftelse til myndighet.

Sverige har en egen stiftelseslov, den ble vedtatt i 1994. Som en følge av denne loven ble en rekke såkalte ”anslagsstiftelser”, det vil si stiftelser som helt eller delvis var finansiert over statsbudsjettet, omdannet til selskap. I 1996 ble det vedtatt en endring i stiftelsesloven som gir staten større innflytelse over statlige stiftelser, dette er et ledd kap 6 § 4 i stiftelsesloven og har følgende ordlyd.

Är det fråga om en stiftelse som har bildats av staten, får regeringen beträffande den stiftelsen, även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke och trots vad som sägs i 1 §, ändra eller upphäva föreskrifter i stiftelseförordnandet som angår sådana frågor som anges i 1 § första stycket 2-9.

Regeringen får pröva frågor om ändring eller upphävande enligt första stycket utan ansökan. Lag (1996:1207).⁶

Denne lovendringen kan blant annet ses i sammenheng med at den svenske staten i 1993 opprettet et titalls stiftelser som hadde som formål å forvalte midler fra de ”Allmänna pensionsfonden” eller ”Löntagarfonden”. Disse stiftelsene forvalter mer enn 20 milliarder svenske kroner og avkastningen går blant annet til å finansiere forskning. Det ble ansett som viktig at det er viss demokratisk styring med disse midlene.

Riksrevisionen kan utpeke revisorer i statlige stiftelser dersom ett av følgende kriterier er oppfylt:

- virksomheten er regulert i lov eller ved annen forfatning
- stiftelsen må være etablert av eller sammen med staten eller forvaltes av en statlig myndighet.

Riksrevisionen reviderte i 2005 ca 20 statlige stiftelser. Det var i hovedsak store kulturinstitusjoner, Chalmers tekniske høyskole og de strategiske forskningsstiftelsene.

I følge Statkontoret⁷ var det 2004 25 stiftelser der staten har en rettslig dominerende innflytelse, de fleste av disse var under sosialdepartementet og utdanningsdepartementet.

⁶ Rättsnätet

⁷ Statkontoret rapport 2004:14

5 Stiftelser med statlig tilknytning

5.1 Innledning

Begrepet ”stiftelse med statlig tilknytning” har ingen klar definisjon. I dette arbeidet har vi tatt utgangspunkt i stiftelser der staten har vært involvert i stiftelsen, stiftelser som mottar tilskudd over statsbudsjettet og stiftelser som kan anses som viktige for å nå målsettinger i sektorpolitikken. Oversikten er utarbeidet med en viss grad av skjønn og ikke alle stiftelser som mottar statlige tilskudd er tatt med. Det er videre vanskelig å unngå feil eller mangler i en slik oversikt, det skyldes blant annet at det skjer hyppige endringer i organisering, finansiering, ansvar- og oppgavedeling, se for øvrig nærmere omtale av metode i pkt. 2.3.

Med dette som bakgrunn mener vi likevel at vi har utarbeidet en oversikt som omfatter de fleste stiftelsene der

- staten har vært involvert i opprettelse av stiftelsen, enten alene eller sammen med andre.
- stiftelsen mottar vesentlige midler over statsbudsjettet.
- stiftelsen er omtalt spesielt i statsbudsjettet eller anses som viktig for å nå målsettinger i sektorpolitikken.

I vedlegg til denne rapporten ligger en oversikt over de stiftelsene vi har hatt med i denne kartleggingen. For enkelte av stiftelsene er informasjonen mangelfull.

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hvilke departementer som benytter stiftelser, hvilken type virksomhet som er vanlig å organisere som stiftelser og vi sier litt om hvilke perioder stiftelsene er etablert i. Vi har gått nærmere inn på noen sektorer eller områder der stiftelser er mye brukt, dette gjelder kultur (spesielt museum) og forskning. I tillegg har vi, etter oppdragsgivers ønske, sett nærmere på Lovdata.

5.2 Oversikt over stiftelser med statlig "tilknytning"

5.2.1 Stiftelser kategorisert etter departement

Departement	Antall	Stiftelsen mottar vesentlige tilskudd over statsbudsj.	Staten ved et departement oppnevner representanter til styret	Både statlig finansiering og styreoppnevning fra dep. nivå
Arbeids- og sosialdepartementet	3	1	1	0
Barne- og likestillingsdepartementet	2	1	2	1
Finansdepartementet	0			
Fiskeri- og kystdepartementet	1		1	
Forsvarsdepartementet	0			
Helse- og omsorgsdepartementet ⁸	11	9	4	3
Justis- og politidepartementet	2	1	2	1
Kommunal- og regionaldepartementet	1	1	1	1
Kultur- og kirkedepartementet ⁹	27	26	?	
Landbruks- og matdepartementet	7	7	4	4
Miljøverndepartementet	9	8	5	5
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	1	1	1	1
Nærings- og handelsdepartementet	23	18	1	1
Olje- og energidepartementet	3	3	3	3
Samferdselsdepartementet	0			
Kunnskapsdepartementet	21			
Utenriksdepartementet	2			

⁸ En rekke stiftelser har avtale med regionale helseforetak, de er ikke tatt med her med mindre de er omtalt i statsbudsjettet eller staten har vært delaktig i etableringen

⁹ Omfatter stiftelser m/statlig tilknytning som er registrert i Forvaltningsdatabasen samt andre stiftelser med tilskudd/bevilgning på mer enn 5 mill. i 2004. Et stort antall stiftelser får lavere tilskudd, se nærmere omtale i pkt. 4.2.1, et stort antall stiftelser får mer eller mindre faste tilskudd over Kulturrådets budsjett

Tabell 1: Stiftelser med statlig tilknytning, fordeling på departement

Det er stor variasjon mellom de ulike departementene når det gjelder bruk av stiftelser. Det er i hovedsak gjennom budsjettene at dette synliggjøres. Departementer som har bidratt til opprettelse av eller finansierer en vesentlig del av driften ved et stort antall stiftelser er Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kultur- og kirke departementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Også Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet har forholdsvis mange stiftelser på sine områder. En stor del av stiftelsene er opprinnelig etablert av private, men i flere tilfeller har departementer enten alene eller i samarbeid med andre vært involvert i opprettelsen.

Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for en sektor der det finnes et stort antall stiftelser. Innenfor sektoren er det tradisjon for frivillig arbeid blant annet gjennom ulike organisasjoner. Disse har ofte sine institusjoner organisert som stiftelser. Mye av finansieringen av stiftelsene på dette området skjer i dag gjennom de regionale helseforetakene. Det finnes imidlertid fortsatt stiftelser som har en nasjonal karakter og som får tilskudd direkte over statsbudsjettet. Et eksempel er Modum bad.

Kultur- og kirke departementet bevilger midler til en lang rekke kunst- og kulturvirksomheter. Museer og orkestre synes i større grad å være organisert som stiftelser enn teater- og operavirksomhet. Nasjonalmuseet for kunst ble opprettet som stiftelse i 2003 og fikk i 2004 83 prosent av driftsinntektene sine som tilskudd over statsbudsjettet. Om lag 170 norske museer er organisert som stiftelser, noen av dem med statlig tilknytning. I 2004 fikk 91 museer til sammen 368 mill. kr. i tilskudd over Kultur- og kirke departementets budsjett. 17 av museene fikk tilskudd på mer enn 5 mill. kroner. Samme år fikk sju orkestre – alle stiftelser - til sammen 115 mill. kroner i tilskudd over Kultur- og kirke departementets budsjett. I 2004 ga Kultur- og kirke departementet også i overkant av 30 mill. kroner i tilskudd til åtte ”knutepunktinstitusjoner” innenfor kunst, hvorav fire til fem er organisert som stiftelser. Videre oppgir Kultur- og kirke departementet at et stort antall stiftelser, i størrelsesorden 100, får mer eller mindre permanente tilskudd via Kulturrådet.

Stiftelsene knyttet til Miljøverndepartementet er i hovedsak forskningsinstitutter. Disse stiftelsene fikk til sammen om lag 65 mill. kroner i tilskudd fra Miljøverndepartementet i 2004. I tillegg kjøper Miljøverndepartementet og dets underliggende virksomheter en del tjenester fra disse instituttene. Miljøverndepartementet oppnevner et flertall av styrerepresentantene i de fleste av stiftelsene. I tillegg oppnevner Forskningsrådet minst én representant til styrene for forskningsinstituttene. Miljøverndepartementet gir videre tilskudd til et antall stiftelser innenfor miljøområdet.

På Nærings- og handelsdepartementets budsjett finnes det også en rekke stiftelser. Dette er i hovedsak forskningsinstitusjoner og finansieringen kanaliseres gjennom Norges forskningsråd. Nærings- og handelsdepartementet har blant annet ansvaret for finansiering av de regionale forskningsstiftelsene.

Nærings- og handelsdepartementet var delaktig i opprettelsen av flere stiftelser før 1990, men benytter ikke denne formen lenger (jf også pkt 5.4).

Kunnskapsdepartementet har på samme måte som Nærings- og handelsdepartementets et omfattende ansvar for finansiering av forskning, og finansierer gjennom dette en rekke stiftelser. I tillegg får en rekke private høyskoler tilskudd fra staten, og et flertall av disse er organisert som stiftelser eller er eid av stiftelser.

5.2.2 Stiftelser fordelt etter periode for etablering

Tabellen nedenfor angir i hvilket tidsrom stiftelsene er etablert. Tabellen omfatter i hovedsak stiftelsene der staten har vært ansvarlig eller delaktig i etableringen og der stiftelsen fortsatt eksisterer (men ikke nødvendigvis mottar tilskudd fra staten). Private høyskoler er ikke tatt med, heller ikke en del av museene¹⁰ med mindre statstilskudd. Det er derfor usikkerhet knyttet til tallene.

	før 1950	1950 –1970	1970 – 1990	1990 - 2000	etter 2000
Stiftelser etablert	7	19	37	17	5

Tabell 2: Periode for etablering av stiftelsene

Antallet stiftelser som ble etablert i perioden 1970 til 1990 er forholdsvis høyt. Det skyldes blant annet at det ble etablert mange forskningsstiftelser i denne perioden, både regionale og nasjonale stiftelser. Vi ser også at det er blitt etablert relativt mange stiftelser etter 1990. En av de siste er Nasjonalmuseet for kunst som ble etablert i 2003. I de senere årene er de fleste nye stiftelsene blitt etablert med utgangspunkt i omorganisering/sammenslåing av allerede eksisterende stiftelser, Nasjonalmuseet for kunst er et eksempel på dette. Det finnes imidlertid eksempel på at ny virksomhet er blitt organisert som stiftelse, blant andre Office of Contemporary Art, som ble opprettet av Utenriksdepartementet og Kultur- og kirke departementet i samarbeid i 2001.

5.2.3 Stiftelser fordelt etter sektor

Vi har delt de ulike stiftelsene inn i kategorier. I denne oversikten er 14 private stiftelser på høyskoleområdet tatt med. Vi har valgt å kategorisere forskningsstiftelsene under forskning, selv om noen av disse like gjerne kunne vært plassert under for eksempel kultur, helse eller næring. Institusjonene under helse/sosial er i stor grad sykehus eller rehabiliteringssentre. Under helse og sosial finner vi også virksomheter som driver med veiledning, for eksempel stiftelsen Amatheia som gir veiledning i forbindelse med ikke-planlagte svangerskap og SUSS – Senter for ungdom, helse, samliv og seksualitet.

¹⁰ Se nærmere omtale av museene under pkt 4.3.2 om museumsreformen.

Stiftelsene under kategorien olje og næring er svært ulike, det er blant annet veiledningsinstitusjonene Teknologisk Institutt og ViNN som i sin tid ble etablert av staten, men som ikke lenger er en del av virkemiddelapparatet og ikke får statlig tilskudd. Det er også stiftelser som Petrad og Intsok som driver med henholdsvis bistand innenfor petroleumsforvaltning og markedsføring av norsk petroleumsindustri i utlandet.

Det er innenfor kategoriene museum og forskning at stiftelsesformen er mest utbredt. Vi har gått nærmere inn på begge disse områdene i pkt 5.3. Antallet museer er ikke sammenliknbart med de to foregående tabellene og kan også inneholde museer som ikke mottar tilskudd fra staten.

Kategorien ”annet” er ikke særlig omfattende, men inneholder likevel et ganske bredt spekter av stiftelser. Eksempel på en stiftelse som er plassert under denne kategorien er Lovdata som også er nærmere omtalt senere i rapporten.

museum	kultur	forskning	utdanning	helse/sosial-tjenester	olje/-næring ekskl. FoU	annet
170 ¹¹	12	40	15	11	6	13

Tabell 3: Stiftelser kategorisert etter sektor

5.3 Nærmere om spesielle sektorer og stiftelser

5.3.1 Museer og andre kulturinstitusjoner

På kulturområdet finnes det en lang rekke institusjoner som er viktige for gjennomføring av kulturpolitikken og som mottar tilskudd over statsbudsjettet. Statstilskuddene blir dels forvaltet av departementet, dels av underliggende virksomheter som Kulturrådet og ABM-utvikling. Det er flere ulike organisasjonsformer på kulturområdet, men de viktigste er stiftelser og aksjeselskap. Det er noe ulik tradisjon mellom de forskjellige kunst/kulturformene med hensyn til hvilken organisasjonsform som er mest utbredt. Stiftelsesformen er svært vanlig innenfor musikk- og museumsområdet, mens teatrene i hovedsak er organisert som aksjeselskap. Kultur- og kirke departementet oppgir at det ikke er noen spesiell grunn til denne forskjellen, men at den i stor grad er historisk betinget. Museer er ofte knyttet til fysiske gjenstander (bygninger og samlinger), orkestrene springer ut fra private foreninger etc, mens teatrene har vært mer knyttet til forretningmessig drift.

Styreoppnevning

Kultur- og kirke departementet oppnevner representanter til styret for et stort antall tilskuddsinstitusjoner. I noen tilfeller utpeker de et flertall av medlemmene i andre tilfeller bare en eller to medlemmer. En rekke av disse tilskuddsinstitusjonene er stiftelser. I de fleste tilfellene oppnevnes

¹¹ Tallet er ikke sammenliknbart med tabellene i 4.1.1 og 4.1.2, vi har her tatt inn tall for museer fra ABM-meldingen.

styremedlemmer, i noen tilfeller oppnevnes styreleder og et flertall av medlemmene. Den nye stiftelsesloven har lagt begrensninger på hvor stor andel av styrerepresentantene departementet kan oppnevne. Dette har ført til at det i enkelte tilfeller har blitt etablert egne valgorgan. Departementet er ikke representert med egne ansatte i styrene.

Departementet har en del kontakt med styrene for stiftelsene. Dette er særlig i forbindelse med budsjettspørsmål. Vanligvis er det styreleder som har kontakt med departementet, og departementet har normalt ikke mer kontakt med medlemmer som er oppnevnt av departementet enn med øvrige medlemmer.

5.3.1.1 Orkestrene

Innenfor musikkområdet er alle de store orkestrene organisert som stiftelser. Orkestrene som får tilskudd direkte over statsbudsjettet er:

- Oslo Filharmonien,
- Musikkselskabet Harmonien,
- Stavanger Symfoniorkester,
- Trondheim Symfoniorkester,
- Sørlandets Musikkstiftelse – Kristiansand symfoniorkester
- Det Norske Blåseensemble
- Tromsø Symfoniorkester.

Opprettelsen av disse spenner over et svært langt tidsrom, med Musikkselskabet Harmonien som det eldste med en historie helt tilbake til 1765, mens Det norske Blåseensemble ble etablert som stiftelse så sent som i 2003. Det norske Blåseensemblet var en videreføring av Forsvarets Distriktsmusikkorps Østlandet som ble nedlagt i desember 2002. Stiftere var Halden Kommune og Østfold fylkeskommune, stiftelsen ble støttet av Kultur- og kirke departementet på statlig nivå. Kultur- og kirke departementet oppnevner fire av sju styremedlemmer herunder også lederen i styret.

Styring

Selv om orkestrene har inntekter fra konserter, sponsorer og donasjoner, er den statlige finansieringen svært dominerende. Til sammen mottok de sju orkestrene i 2003 om lag 275 mill. kroner over statsbudsjettet. Summen utgjorde i overkant av 75% av orkestrenes totale inntekter.

5.3.1.2 Museene

På museumsområdet er stiftelsesformen den dominerende. Tabellen nedenfor¹² er hentet fra ABM-meldingen og viser hvilken tilknytningsform vi finner på museer i Norge (1999).

¹² Kilde: St.meld nr 22 (1999-2000) Kjelder til kunnskap og oppleving

Museumstype	Statsinstitusjon	Fylkeskommunal institusjon	Kommunal institusjon	Stiftelse	Forening
Kunst- og kunstindustri	2	3	12	16	0
Kulturhistorisk	20	4	137	137	91
Naturhistorisk	4	0	3	5	1
Blandet kultur- og naturhistorisk	4	1	8	12	2
Sum	30	8	160	170	94

Tabell 4: Tilknytningsform for museer

Tabellen nedenfor viser hvordan bildet har utviklet seg i årene 1999 - 2004. Tallene er et utdrag fra museumsstatistikken og i følge ABM-utvikling er det en god del feilrapporteringer og noe mangelfull rapportering. Stiftelser som den dominerende formen bekreftes imidlertid.

	1999	2000	2 001	2002	2003	2004
Forening	64	65	1	81	84	56
Stiftelse	146	146	189	200	201	175
Aksjeselskap	0	0	0	0	10	10
Enkeltpers.foretak	0	0	0	0	0	8
Ansvarlig selskap	0	0	0	0	3	4
IKS	0	0	0	0	0	0
Begrenset ansvar	0	0	0	0	0	2
Kommunalt	112	111	143	133	138	104
Fylkeskommunalt	0	0	0	0	0	4
Statlig	25	23	27	26	23	20
Annet	16	16	16	21	17	10

Tabell 5: Utvikling i tilknytningsform for museer.

I følge ABM-meldingen har museumslandskapet i stor grad vokst ut fra lokale og private initiativ uten nevneverdig styring fra myndighetene. Det er vanligvis andre enn staten som har opprettet museene. På samme måte som for orkestrene er det også på dette området lange tradisjoner for å bruke stiftelsesformen, et eksempel er Norsk folkemuseum som ble stiftet i 1894. Staten har også valgt stiftelsesformen i de tilfellene der nye museer er blitt etablert eller der det har skjedd omorganiseringer. I en del tilfeller de siste årene har statsinstitusjoner blitt omgjort til stiftelser på dette området, det gjelder blant annet følgende:

- Norsk Bergverksmuseum, omdannet i 1989
- Eidsvoll 1814 – Rikspolitisk senter, 1999
- Nasjonalmuseet for kunst, 2003

Både Nasjonalmuseet for kunst og Eidsvoll 1814 er organisert ved at kunstsamlingene/eiendommene eies av staten, mens driftsorganisasjonene er organisert som stiftelser.

De fleste museene som får tilskudd fra staten er knyttet til Kultur- og kirke departementet, men det finnes en del unntak. Dette gjelder blant annet Kunnskapsdepartementet som gjennom universitetene har ansvar for en rekke museer. I tillegg finnes det flere etatsmuseer. Disse er vanligvis organisert som forvaltningsorganer, eventuelt som en egen avdeling i et direktorat eller lignende, eksempelvis er Norsk vegmuseum en avdeling/enhet i Statens vegvesen. Utover Kultur- og kirke departementet er det få eksempler på at andre departementer finansierer museer som er organisert som stiftelser, ett unntak er imidlertid Olje- og energidepartementet som gir tilskudd til stiftelsen Norsk oljemuseum.

Museene har et stort ansvar for forvaltning av verdier av kulturhistorisk og naturhistorisk betydning. Museene forvalter om lag 5 000 verneverdige bygninger, 9 millioner fotografier og 15 millioner gjenstander.

Museene har elementer av myndighetsutøvelse i sine oppgaver. Dette er hjemlet i kulturminnelovens § 23 og gjelder vedtak om tillatelse til utførsel av kulturminner. I følge Kulturdepartementet er det et stort antall museer som har slik vedtaksmyndighet og landskapet er litt uryddig.

Begrunnelse for stiftelsesformen

Stiftelsesformen er drøftet i en rekke dokumenter fra Kultur- og kirke departementet og ABM-utvikling. I dette avsnittet har vi gjengitt utdrag fra enkelte av disse dokumentene.

I forbindelse med stiftelsen av Nasjonalmuseet for kunst, ga KKD i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2002–2003) følgende begrunnelse for hvorfor stiftelsesformen ble valgt:

Hovudgrunnen til dette er at stiftingsforma gjev høveleg fridom og fleksibilitet for institusjonen. Den sikrar at det er ein «armlengds» avstand mellom styresmakter og institusjon i utføringa av det faglege arbeidet. (...) Å driva museum, med innsamling, forskings- og utviklingsarbeid innanfor det faglege ansvarsfeltet og formidlingsaktivitet mot eit breitt publikum, er ikkje forvaltningsoppgåver i vanleg meining av ordet. Eit museum kan meir samanliknast med ein frittstående kunnskapsorganisasjon med eit mandat til å verka i og for samfunnet. (...) På denne bakgrunn er det naturleg å finna ei organisasjonsform som gjev stor fagleg fridom og organisatorisk sjølvstende for det nye museet.

Hovedtiltaket i ABM-meldingen som kom i 2000 var å legge til rette for en faglig kvalitetsreform gjennom restrukturering av det norske museumslandskapet. Det ble lagt opp til at ABM-utvikling, og de respektive fylkeskommunene, i løpet av en periode på fem år skulle drøfte seg fram til en hensiktsmessig struktur for museumssektoren. Museene selv og kommunene skulle også trekkes inn i prosessen. Målet var en institusjonsstruktur med

vesentlig færre, og dermed faglig og administrativt sterkere, enheter enn i dag, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002). Det er gitt ekstrabevilgninger over statsbudsjettet for å få gjennomført reformen.

I forbindelse med reformen fikk ABM-utvikling utarbeidet et notat¹³ om organisasjonsform for museene. I notatet drøftes ulike tilknytningsformer, og Hagen skriver følgende om stiftelsesformen:

Generelt sett mener jeg stiftelsesformen peker seg ut som den beste. Denne gir stor trygghet for at verdiene i museet blir holdt samlet, og at de blir ivaretatt. Beslutningsmyndigheten vil ligge i museets egne organer. En vil ikke være avhengig av skiftende syn og engasjement hos eiere eller hos medlemmer i en forening. Stiftelsesformen ivaretar også best hensynet til at det bør være en armlengdes avstand til bidragsytere og forvaltningsnivåene. Dette ivaretar best museenes faglige integritet. Styremedlemmene i en stiftelse vil også lettere identifisere seg med stiftelsen og ikke så mye det organ som har oppnevnt dem.

Det er imidlertid viktig at en ved opprettelse av en ny stiftelse, tenker nøye gjennom hvilke organer som skal oppnevne styret. Det er også viktig at de oppnevne organer koordinerer seg slik at styrets sammensetning blir best mulig. Det er også viktig at organene har for øye hva som tjener museet, og ikke er opptatt av at det enkelte styremedlemmet skal representere særinteresser.

Museumsreformen innebar i liten grad endringer når det gjaldt tilknytningsform. De aller fleste museene var stiftelser også før reformen. Gjennomføringen av reformen skjer i hovedsak ved at det etableres felles driftsorganisasjoner for flere museer. De gamle stiftelsene består, men er i stor grad passive eiere av samlingene. I følge ABM-utvikling er forholdet mellom eier (de gamle stiftelsene) og driftsorganisasjon (de nye stiftelsene) noe uavklart. Skillelinjene mellom ny og gammel organisasjon er trukket opp i vedtektene, samarbeidet må nødvendigvis gå seg til etter hvert. Oppgaven til de gamle stiftelsene vil kanskje først og fremst være å føre kontroll med at vedlikeholdet av samlingene er tilfredstillende.

Stiftelsesformen er vanskelig å endre og det er blitt bevilget ekstra midler fra staten for å gjennomføre reformen. I noen grad har det også vært nødvendig å true med å trekke det statlige tilskuddet tilbake, dersom en aktuell stiftelse ikke vil gå inn i den nye driftsformen. Kultur- og kirke departementet oppgir imidlertid at man har fått redusert antallet aktører på museumsområdet betydelig. Dersom aktørene selv vil, får man det til, uansett organisasjonsform.

Styring

De statlige styringsinteressene på museumsområdet har primært vært knyttet til at kulturarven tas vare på. For å sikre dette må staten bidra økonomisk. De senere årene har staten blitt mer opptatt av at samlingene skal være tilgjengelige for publikum.

¹³ Advokat Gunnar K. Hagen, "Organisering av museer", 25.09.2002

Museene er i liten grad omfattet av lover eller reguleringer. Unntak er imidlertid de delene som er integrerte i lovforvaltningen i forbindelse med lov om kulturminner.

ABM-utvikling oppgir at departementet tidligere satt tett på de statlige institusjonene. Dette er i ferd med å endre seg og det er ønskelig å få en mer enhetlig statlig styring av sektoren. Styringen skal i hovedsak skje gjennom tilskuddsbrev og krav til resultatrapportering. Stiftelsesformen sikrer et forholdsvis godt innsyn i virksomhetene. Stiftelser som mottar statlige tilskudd kan ikke ta opp lån uten at staten har godkjent dette (tildelingsbrevene).

Når det gjelder styresammensetning, har museene ulike valgordninger. Nasjonalmuseet for kunst har et eget valgorgan som velger styre, staten har tre av sju representanter i valgorganet. I de fleste tilfeller velges styret direkte og staten oppnevner i flere tilfeller mange av representantene, eksempler er Norsk museum for fotografi der Kultur- og kirke departementet oppnevner hele styret og Norsk teknisk museum der styreleder og flere av medlemmene oppnevnes av Kultur- og kirke departementet.

Museumsektoren er en stor og mangfoldig sektor og finansieringsmodellene er varierende. Mange av museene, og da spesielt de nasjonale, er et uttalt statlig ansvar. Tilskudd over statsbudsjettet utgjør en stor andel av inntektene. Eksempel er Nasjonalmuseet for kunst med en statlig finansieringsandel på over 80 prosent i 2003, Eidsvoll 1814 med nærmere 100 prosent og Teknisk museum med 65 prosent. Totalt bevilget Kultur- og kirke departementet i overkant av 480 mill. kroner til museumsformål i 2004.

5.3.1.3 Teater

Teatrene skiller seg fra de andre ansvarsområdene til Kultur- og kirke departementet ved at aksjeselskap er mest dominerende organisasjonsform. Ett unntak på scenekunstmrådet er Hedmark Teater som er organisert som stiftelse. Stifterne av Hedmark teater er fylkeskommunen, tilsluttete kommuner og frivillige organisasjoner. Staten oppnevner tre (herunder leder) av fem styremedlemmer og står for en betydelig finansieringsandel (7,4 mill. kroner av samlede driftsinntekter på 13 mill. kroner).

5.3.2 Forskningsinstitutter

Norge har et stort antall forskningsinstitutter og nærmere en fjerdedel av Norges samlede forskningsinnsats utføres i instituttsektoren. De samlede FoU-utgiftene i instituttsektoren beløp seg i 2003 til 6,4 mrd. kroner og det ble utført vel 7 200 forskerårsverk i instituttsektoren; til sammenligning ble det innenfor universitets- og høyskolesektoren utført forskning for 7,5 mrd. kroner. Av

instituttsektorens samlede ressurser skriver vel 5,4 mrd. kroner, eller knapt 85 prosent, seg fra de 61 instituttene som er underlagt de statlige retningslinjene¹⁴.

Tilknytnings- eller organisasjonsform for forskningsinstituttene går fram av tabell nedenfor.

Instituttgruppe	Statlige institusjoner	Stiftelser	Aksjeselskap	Totalt
Primærnæringsinstitutter	6	5	3	14
Teknisk-industrielle institutter	1	8	6	15
Miljø- og utviklingsinstitutter		7	6	15
Medisin- og helseinstitutter	1			1
Kultur- og samfunnsinstitutter	7	8		15
Regionale forskningsinstitutter		9	2	11
Totalt	15	37	11	63

Tabell 6: Tilknytningsform for forskningsinstitutter¹⁵

Tabellen viser at stiftelsesformen er en vanlig tilknytningsform innenfor denne sektoren. Vi ser også at den er utbredt innenfor alle instituttgruppene. Det er imidlertid forholdsvis store ulikheter mellom gruppene når det gjelder andre tilknytningsformer.

Mange av forskningsinstituttene har en lang historie. En del ble etablert som stiftelser tidlig, eksempelvis SINTEF som ble stiftet i 1950. Andre forskningsinstitutter kan ha en lang historie, men ble først etablert som stiftelser på slutten av 1980-tallet. I denne perioden ble en rekke institutter som hadde hatt en nær tilknytning til Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) fristilt. Disse instituttene ble da organisert som stiftelser eller aksjeselskap. På 80-tallet ble det videre etablert en rekke regionale forskningsinstitutter, de aller fleste av disse er stiftelser. Dette var i hovedsak fylkeskommunale initiativ og først etter noe tid fikk staten et finansieringsansvar. I dag ser vi at det er en prosess i gang for å omdanne flere av disse til aksjeselskap.

I tillegg til stiftelsene som er beskrevet i tabellen ovenfor finnes det en rekke forskningsstiftelser ved universitetene. NOU 1999:18 Organisering av

¹⁴ St.meld nr 20 (2004-2005) Vilje til forskning

¹⁵ Kilde NIFU skriftserie nr 15/2003 Instituttsektoren – viktig sektor med problemer

oppdragsvirksomhet (ved universitet og høyskoler), viser i en oversikt at universitetene og høyskolene til sammen har 53 enheter for oppdragsvirksomhet og at 39 av disse er organisert som stiftelser. En del av disse stiftelsene inngår i tabellen ovenfor, men ikke alle.

5.3.2.1 Begrunnelse for valg av stiftelsesform

En del av de eldre forskningsstiftelsene ble etablert med utgangspunkt i gaver/donasjoner. Stiftelsesformen har vært regnet som godt egnet for forskningsinstitutter fordi den bidrar til å understreke forskningens uavhengighet.

I løpet av 1970- og 1980-årene ble det opprettet en rekke forskningsstiftelser i tilknytning til universitet og høyskoler. Det var en tendens til at oppdragsvirksomheten, ble organisert i egne enheter i institusjonenes randsone. På 1980-tallet snakket en gjerne om en ”stiftelsesbølge”. En viktig forklaring til denne utviklingen var antakelig behovet for mer fleksible administrative og økonomiske rammer for denne type virksomhet.

I forbindelse med oppfølgingen av Thulin-utvalgets utredning¹⁶ om teknisk-industriell forskning og stortingsmeldingen som fulgte denne, ble instituttene som hadde vært knyttet til Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd fristilt. Dette gjaldt både institutter på miljøområdet og teknisk-industrielle institutter. Disse ble organisert som stiftelser eller aksjeselskap. Det var lite diskusjon om hvilken av de to formene som var mest egnet.

Nyere drøftinger av organisasjonsform

Organisasjonsform for forskningsinstituttene er blitt tatt opp ved flere anledninger de siste årene. Spørsmålet er i hovedsak drøftet i forbindelse med konkrete saker og ikke på et mer prinsipielt grunnlag i forskningsmeldinger. Den siste forskningsmeldingen St. meld nr 20 (2004 – 2005) Vilje til forskning, har en omfattende drøfting av instituttsektoren, men berører ikke spørsmålet om organisasjonsform. En årsak til dette var i følge informant fra Kunnskapsdepartementet at man ikke ønsket en debatt om tilknytningsform og at en omtale uansett bare kunne bli beskrivende siden regjeringen ikke har noen uttalt politikk på området, jf. de ulike tilknytningsformene som er i bruk på området (tabell...) I det følgende har vi omtalt de viktigste enkeltsakene på området.

Regelverk for oppdragsvirksomhet ved universitet og høyskoler

Mjøs-utvalgets første delutredning¹⁷ drøfter en rekke forhold omkring organisering, finansiering og styring av oppdragsforskningen ved universitet og høyskoler.

Utvalget mente at stiftelser ville være en lite egnet organisasjonsform for enheter for oppdragsvirksomhet. Utvalget trekker fram forslaget til ny stiftelseslov som den viktigste grunnen til dette. Forslaget til ny stiftelseslov vil

¹⁶ NOU 1981:30: Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon - en vurdering av den offentlige støtte til teknisk-industriell forskning og utvikling i Norge. Thulin-utvalgets innstilling.

¹⁷ NOU 1999:18 Om oppdragsforskningen ved universiteter og høyskoler

forsterke stiftelsenes selvstendighet i forhold til oppretteren og det ville etter utvalgets oppfatning bli vanskelig å sikre institusjonenes interesser i enheter som er organisert som stiftelser. Utvalget foreslo derfor at enheter som etableres for å organisere oppdragsvirksomheten ved universitet og høyskoler, burde organiseres som statsforetak eller aksjeselskaper.

I forbindelse med Stortingets behandling av St. meld. 27 (2000-2001) om en kvalitetsreform av høyere utdanning, ba Stortinget

Regjeringa leggje til rette for at institusjonane har fullmakt til å organisere randsoneaktiviteten i tråd med tilrådingane i NOU 1999:18 om einingar for oppdragsforskning ved universitet og høgskular skal kunne organiserast i aksjeselskap eller statsføretak. Slik organisering kan også gjelde etter- og videreutdanningsverksemd.

I desember 2002 fastsatte Kunnskapsdepartementet nytt reglement for "forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt."¹⁸

Når det gjelder organisasjonsform for denne type virksomhet, gjerne omtalt som randsonevirksomhet, sies det i rundskrivet følgende:

Når eksternt finansiert virksomhet organiseres i egne rettssubjekt, skal institusjonene primært bruke aksjeselskap som organisasjonsform, jf. lov av 13. juni 1997 nr 44 om aksjeselskaper og lov av 13. juni 1997 nr 45 om allmennaksjeselskaper. Unntaksvis kan institusjonene søke departementet om å organisere den eksternt finansierte virksomheten i stiftelse, jf. lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser.

Fristillingen av Arbeidsforskningsinstituttet

I forbindelse med fristillingen av Arbeidsforskningsinstituttet, drøfter regjeringen valg av tilknytningsform for instituttet. I Statsbudsjettet for 2002 (tilleggsproposisjonene) omtales dette på følgende måte:

Etter denne regjeringens (Bondevik 2) syn er stiftelse ikke en egnet organisasjonsform for forskningsinstitusjoner. Et hovedankepunkt er at den er for statisk og for lite styrbar. En framtidig organisasjonsform må tillate markedsorientering og dynamikk både når det gjelder å velge arbeidsområder og organisasjonsmessige løsninger. Organisasjonsformen må også tillate at instituttene selv kan bestemme om de vil inngå i allianser eller fusjoner både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg kommer påpekingen fra Riksrevisjonen for en tid siden om uheldige sider ved bruk av stiftelsesformen i en del statlige sammenhenger. Dette gjelder spesielt spørsmålet om hvorvidt selvstendighetskriteriet kan sies å være reelt når tilskudd fra staten utgjør en stor andel av den samlede finansieringen og når staten har myndighet til vedtektsfastsettelse, styreoppnevninger mv. Motsatt er det et argument fra

¹⁸ Rundskriv F-35-02

Riksrevisjonen at der staten er inne med for eksempel løpende finansiering osv. bør staten også sikre seg en reell styringsmulighet (.....) Aksjeselskap gir størst faglig og organisatorisk fleksibilitet. En stiftelse har ikke eiere, dvs. ingen med egentlig ansvar for virksomheten. Aksjeselskapsformen har klare eierforhold, og myndighet og ansvar følges ad. En vesentlig styrke er i tillegg at den gir mulighet for å inngå partnerskap med andre aktører på feltet og således styrker forskningsinstitusjonenes samfunnskontakt og utvikling.

I tråd med dette ble det besluttet at Arbeidsforskningsinstituttet skulle organiseres som aksjeselskap. Det var flere runder og en del diskusjon knyttet til hvem som skulle eie AFI. Statens eierinteresser forvaltes nå av Kunnskapsdepartementet. Styringsansvaret utøves av høgskolene i Oslo, Agder og Vestfold.

Etableringen av Bioforsk

I forbindelse med sammenslåingen av institutter innenfor landbruksforskning ble Bioforsk etablert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter fra 1. januar 2006. Forskningsvirksomheten ved stiftelsene Jordforsk og NORSØK og forvaltningsorganet Planteforsk gikk inn i den nye virksomheten. Prosessen med etablering av Bioforsk pågikk over flere år. Den opprinnelige planen var å etablere den nye forskningsinstitusjonen som et aksjeselskap. Dette ble endret på bakgrunn av en vurdering av fremtidige inntekter og problemstillinger knyttet til overføring av statens eiendommer til selskapet. Det var motstand mot avgjørelsen om forvaltningsorganformen, spesielt gjaldt dette en av stiftelsene. Det var lenge usikkerhet om man vil få til omorganiseringen. De to stiftelsene Jordforsk og NORSØK består fortsatt, mens all aktivitet og alle ansatte er overført til Bioforsk. Stiftelsene forvalter bygninger og eiendommer og leier ut dette. Det er forutsatt at stiftelsenes overskudd skal kanaliseres til Bioforsk. I følge Landbruksdepartementet er det imidlertid vanskelig å full synergier av sammenslåingen så lenge stiftelsene består.

Landbruksdepartementet valgte også formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter når de slo sammen to institusjoner innenfor skogforskning (NIJOS og Skogforsk) med virkning fra 1. juli 2006. I dette tilfellet innebar ikke sammenslåingen endring av tilknytningsform.

5.3.2.2 Styring og regulering

De aller fleste forskningsinstituttene som er organisert som stiftelser får sin basisfinansiering gjennom Norges forskningsråd. Departementene fastsetter nivået på bevilgningen – for departementer som finansierer mer enn ett institutt blir det ofte gitt som en rundsum – mens Forskningsrådet følger opp overfor det enkelte institutt. De fleste instituttene har ulike finansieringskilder, og det varierer hvor avhengige de er av offentlige midler. Basisfinansieringen (grunnbevilgning og strategiske programmer) ligger vanligvis mellom 10 og 20%, se vedlegg. Det er få av disse stiftelsene som får sitt tilskudd direkte fra departementet, ett unntak er Stiftelsen Kirkeforskning. En del forskningsinstitutter er organisert som nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Flere av disse har i prinsippet samme finansieringsmodell, men basisfinansieringen tildeles direkte over statsbudsjettet og ikke via Norges forskningsråd.

Gjennom basisfinansieringen skjer både en kvalitetsmessig styring (instituttene må rapportere på publisering, dr.grad etc) og en innholdsmessig styring gjennom den delen av basisfinansieringen som blir gitt som strategiske programmer. Forskningsrådet arbeider for tiden med et prosjekt med omlegging av basisfinansieringen. Departementene kan gjennom kjøp av forskningsoppdrag påvirke innholdet og den faglige innrettingen på instituttene.

Det ser ikke ut til at departementene i særlig grad er representert i styrene til forskningsinstituttene, selv om dette skjer i noen tilfeller. Det er gjennomgående Norges forskningsråd som oppnevner myndighetenes representanter til instituttene styres. Noen ganger er etater eller direktorater representert i instituttene styres, det er da stort sett som representant for brukerne.

Det er ingen særskilt lovgiving som regulerer forskningsinstituttene oppgaver.

Forskningsstiftelsene har ikke myndighetsoppgaver og i liten grad også forvaltningsoppgaver. NORSAR har oppgaver i tilknytning til norsk oppfølging av prøvestansavtalen for atomvåpen. Norges geotekniske institutt utgjør det norske kompetansemiljøet på skredforskning. De forskningsinstituttene som har myndighetsoppgaver er i hovedsak organisert innenfor staten.

5.3.3 Lovdata

Lovdata ble opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Lovsamlingsfondet ved Det juridiske fakultet hadde inntil da disposisjonsrett over den databasen som utgjør grunnlaget for Norges Lover (Lovsamlingen). Justisdepartementet ønsket at databasen over Norges lover skulle gjøres tilgjengelig for offentlige institusjoner. Den 6. april 1981 ble det inngått avtale mellom Staten v/Justisdepartementet og Lovsamlingsfondet ved Det juridiske fakultet i Oslo om opprettelse av Stiftelsen Lovdata.

Stiftelsens formål er å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon. Stiftelsen kan også bidra til forskning og utvikling innenfor stiftelsens formål. Lovdata har en sentral rolle i forvaltningen av det rettslige informasjonssystemet, blant annet ved en kontinuerlig konsolidering av hele det norske regelverket.

Styrets medlemmer oppnevnes i henhold til vedtektene av Justisdepartementet, Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, Stortinget. Den norske Advokatforening og Den Norske Dommerforening. Styrets leder utpekes av Justisdepartementet.

Lovdata skal drives etter foretningmessige prinsipper. Lovdatas drift skal være selvfinansierende, og stiftelsen mottar derfor ikke økonomisk støtte fra verken

det offentlige eller det private. Lovdatas budsjetter både på inntekts- og utgiftssiden har hatt en solid vekst siden starten i 1981. De største inntektene kommer fra private aktører. Det er advokatene som utgjør den største brukergruppen. Lovdata har de siste årene senket abonnementsprisen samtidig som det legges ut stadig mer informasjon og utvikles ny funksjonaliteten i systemene. Endringer i prisingen må ses i sammenheng med forutsetningen om at Lovdata skal være selvfinansiert. Det er ikke et mål for Lovdata å få størst mulig overskudd, men å generere tilstrekkelige midler til å sikre en fortsatt utvikling av rettsinformasjonssystemet.

Valg av organisasjonsform

I forbindelse med etableringen diskuterte partene alternative organisasjonsformer for Lovdata, blant annet aksjeselskap eller forvaltningsorgan. Det ble konkludert med at stiftelsesformen var best egnet til å sikre Lovdatas uavhengige posisjon som non-profit organisasjon. Spørsmålet om organisasjonsform for Lovdata har gjennom årene vært tema både i virksomhetens styre, i Justisdepartementet og i dialog mellom Justisdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Justisdepartementet sitter selv med styreleder i stiftelsen. Styrets leder tror at stiftelsesformen er en årsak til at Lovdata fungerer så godt som det gjør i dag. Stiftelsesformen er egnet til å markere uavhengighet til alle berørte interesser. Alternativet kan være enten kommersiell drift i privat regi eller statsdrift i en eller annen form, disse modellene ville gi bindinger til en av mange aktører i det rettssamfunn Lovdata skal betjene. Det er lett å se prinsipielle betenkeligheter ved begge alternativer når Lovdatas hovedfunksjon er å dokumentere primærkilder.

Gjennom stiftelsesformen sikrer man seg også mot at Lovdata skal kunne kjøpes opp av noen. Lovdata er uavhengig av alle kommersielle interesser – ut over egen interesse i å ha et tilstrekkelig økonomisk fundament for vedlikehold og videreutvikling.

Styringen av Lovdata

Justisdepartementet mener at man i styringen av Lovdata har funnet en god løsning. I styret er alle de områder i samfunnet som har et ansvar for å dokumentere primære rettskilder representert. Representanter for alle de store produsentene av rettsinformasjon og representanter for brukerne av rettsinformasjonssystemet er representert og bidrar i utviklingen av et helhetlig og samordnet rettsinformasjonssystem. Justisdepartementet har dessuten en egen avtale med Lovdata om å utgi Norsk lovtidend. Det ligger også en styringsmulighet i dette. Dersom departementet ikke er tilfreds med hvordan denne jobben blir gjort, kan andre få ansvaret for å utføre den.

Justisdepartementet føler i dag ikke noe behov for tettere styring enn det de har muligheten til gjennom sin posisjon i styret. Så lenge Lovdata er en selvfinansiert stiftelse vil ikke statsråden bli stilt til ansvar for Lovdatas utvikling dersom noe skulle oppstå. Det er styrets ansvar å påse at det ikke

utvikler seg noen ukultur. Justisdepartementet har mulighet til å påvirke både gjennom oppnevning av sin representant i styret og ved å utpeke styrets leder. Justisdepartementets representant har imidlertid aldri følt behov for å bruke plassen i styret til å få trumfet igjennom noe.

Det fremholdes at Lovdata har kommet svært langt og at det norske rettsinformasjonssystemet er meget godt sammenlignet med rettsinformasjonssystemene ellers i Europa.

6 Statlig virkemiddelbruk overfor stiftelser

Det offentlige kan opprette stiftelser, enten alene eller i samarbeid med private, og vil da kunne styre ved fastsetting av stiftelsens formål og vedtekter. Dersom det er bestemt i vedtektene, kan staten styre gjennom oppnevning av styret/styremedlemmer. Staten vil forøvrig kunne utøve styring av stiftelser gjennom særskilt regulering, ved tildeling av tilskudd/ kjøp av tjenester, og ved fastsetting av vilkår for statlige bevilgninger. I dette avsnittet har vi oppsummert hvordan staten benytter de ulike styringsvirkemidlene.

6.1 Styreoppnevning

I følge stiftelsesloven skal vedtektene angi hvordan styret skal velges. I noen tilfeller har stiftelsen et organ (representantskap) som velger styret, i så fall skal vedtektene angi hvordan dette organet skal velges. For styrer i stiftelser der staten oppnevner medlemmer gjelder personalhåndbokas bestemmelse om at embets- og tjenestemenn ikke skal sitte som statens representanter i styret, jf. Statens personalhåndbok kapittel 12.15.1.¹⁹ Bestemmelsen gjelder ikke generelt, men omfatter ansatte som i sitt saksområde kommer inn på saker som gjelder den aktuelle institusjon.

Av de i størrelsesorden 100 stiftelser som vi har tatt med i vår gjennomgang oppnevner staten styremedlemmer i minst førti stiftelser. Det reelle tallet er atskilling høyere fordi relativt få av stiftelsene på kulturområdet er inkludert. Kultur- og kirkedepartementet oppnevner en lang rekke representanter til styrer og de oppnevner i en del tilfeller også flertallet av styremedlemmene. Oppnevning av styrerepresentanter kan delegeres til et underliggende organ. Dette er vanlig blant annet for forskningsinstituttene, der Norges forskningsråd oppnevner styrerepresentanter til en rekke forskningsinstitutter.

Det vanlige ser ut til å være at departementene ikke selv sitter i styrene, men oppnevner medlemmer fra underliggende virksomheter eller lar seg representere på annen måte. Det finnes imidlertid en god del unntak. Vi har ikke gått systematisk gjennom styresammensetningen for alle styrene, men kartleggingen viser at det er flere eksempler på at embets- eller tjenestemenn

¹⁹ Til verv som er nevnt i § 1 første ledd (styrer, råd, nemnder, utvalg, kommisjoner, representantskap, komiteer eller andre organer), må ikke oppnevnes eller foreslås valgt embets- og tjenestemenn ansatt i et departement eller i sentraladministrasjonen for øvrig, og som sitt saksområde der, har behandlingen av saker vedrørende

- a) klage over avgjørelser truffet av vedkommende organ
- b) direkte regulering av vedkommende organ eller virksomhets forhold til annen privat eller offentlig virksomhet
- c) kontroll eller tilsyn med vedkommende organs virksomhet
- d) andre forhold av vesentlig betydning for vedkommende organ, eller for noen hvis konkurransemessige stilling eller interesse for øvrig i vesentlig grad berøres av organets virksomhet.

sitter i styrene for stiftelser. Dette gjelder også stiftelser der de direkte eller indirekte behandler saker som vil være av vesentlig betydning for det aktuelle organet.

6.2 Finansiering

Stiftelser som mottar tilskudd fra staten er, på samme måte som andre private virksomheter som mottar tilskudd, omfattet av bestemmelsen i Økonomiregelverket som gjelder tilskuddsforvaltning. Riksrevisjonen pekte i sin rapport på at de fleste stiftelsene som inngikk i deres undersøkelse hadde så lav grunnkapital at den ikke kunne sies å ha betydning for finansiering av virksomheten. Riksrevisjonen viste til at stiftelsesloven ikke var utformet med tanke på å regulere stiftelser som i stor grad er avhengige av løpende tilskudd fra staten, eller av oppdragskjøp av staten. Det samme gjelder for den nye stiftelsesloven.

Denne kartleggingen viser at et stort antall av stiftelsene mottar statlige tilskudd og at det statlige tilskuddet utgjør en vesentlig del av finansieringen av mange stiftelser.

Institusjonene på helse- og sosialområdet har i økende grad rammeavtaler med de regionale helseforetakene og finansieres etter fastsatte døgnseter. Institusjonene er helt avhengige av det offentlige som kunde og vi ser at aktiviteten ved stiftelsene trues med nedleggelse dersom de ikke får rammeavtale med helseforetakene. Noen av institusjonene på dette området, i hovedsak de mer spesialiserte, har finansiering direkte over statsbudsjettet. Den statlige finansieringsandelen utgjør opp i mot 100 prosent.

Innenfor helse- og sosialområdet finnes det også enkelte stiftelser som driver veiledningsvirksomhet og som baserer sin virksomhet på tilskudd fra staten. Også for disse stiftelsene utgjør tilskuddet en svært stor andel av budsjettet.

De fleste forskningsinstituttene som får statstilskudd, har en finansieringsmodell i henhold til retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter. Instituttene mottar en basisfinansiering som består av en rundsumbevilgning (grunnbevilgning) og en bevilgning til strategiske instituttprogrammer. De fleste instituttene finansieres via Norges forskningsråd. Det vil si at midlene kanaliseres fra et departement via Norges forskningsråd og til instituttet. Enkelte institutter får finansiering direkte over statsbudsjettet, ofte innhentes det da råd om nivået på bevilgningen fra Forskningsrådet. Den samme finansieringsmodellen benyttes i prinsippet enten instituttet er organisert som stiftelse, aksjeselskap eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Nivået på basisfinansieringen varierer fra 10 til 35% av omsetningen. I tillegg finansierer staten mye aktivitet gjennom kjøp av tjenester og prosjektfinansiering gjennom Norges forskningsråd. Andelen statlig finansiering varierer fra institutt til institutt og er blant annet avhengig av hvilken sektor instituttet arbeider innenfor.

De fleste institusjonene på kulturområdet er avhengige av offentlige tilskudd. Dette er uavhengig av om de er organisert som stiftelser, selskap eller forvaltningsorgan. Staten er en viktig finansieringskilde, men også kommuner og fylkeskommuner finansierer betydelig virksomhet på dette området. Museene er eksempel på institusjoner som har en høy statlig finansieringsandel. De statlige tilskuddene utgjør ofte i størrelsesorden 80 til 90% av budsjettet. Eksempelvis får Nasjonalmuseet for kunst 83 prosent av driftsinntektene sine i tilskudd over Kultur- og kirkedepartementets budsjett. Om lag 170 norske museer er organisert som stiftelser, noen av dem med statlig tilknytning. I 2004 fikk til sammen 91 museer 368 mill. kr. i tilskudd over Kultur- og kirkedepartementets budsjett.

Orkestrene er også helt avhengige av offentlige tilskudd. Den statlige finansieringsandelen for symfoniorkestrene ligger på mellom 60 og 90 %. I tillegg får de en del tilskudd fra kommune/fylkeskommune.

En rekke private høyskoler mottar tilskudd over statsbudsjettet. Tilskuddet består av en basisbevilgning, samt tilskudd til utdanning og forskning. Til sammen vil det i 2006 bli bevilget vel 600 mill. kroner til private høyskoler, omtrent halvparten av midlene går til høyskoler som er organisert som stiftelser. Høyskolenes drift er helt avhengig av et offentlig tilskudd.

Oppsummert kan vi si at det er et stort antall stiftelser innenfor ulike sektorer som er avhengige av statlige tilskudd for å kunne drive sin virksomhet og drive i henhold til formålet med stiftelsen. Statlige finansieringsandeler på mellom 50 og 100 % ser ut til å være ganske vanlig.

6.3 Lov og regelverk

Alle stiftelsene er regulert i henhold til stiftelsesloven. I tillegg er stiftelsene underlagt ulike typer sektorlovgiving. Stiftelsene som opererer på helse- og sosialområdet er underlagt lovene på disse områdene, viktige i den sammenheng er spesialisthelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og lov om kommunehelsetjeneste. De private høyskolene er underlagt universitets- og høyskoleloven som er en felles lov for privat og statlig høyere utdanning. NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) akkrediterer institusjoner og fag.

Kartleggingen viser at stiftelsene i liten grad er gjenstand for særskilte reguleringer. Det finnes imidlertid noen unntak, eksempelvis er Reisegarantifondet opprettet med hjemmel i pakkereiseloven, NORSAR har oppgaver knyttet til prøvestansavtalen, mens stiftelsen for landbrukets næringsmiddelforskning inngår i jordbruksavtalen.

Det er ellers få eksempler på stiftelser som er underlagt særskilt regulering og med unntak av museene, fant vi ingen stiftelser som kunne sies å ha myndighetsoppgaver.

6.4 Stiftelsestilsynet

Stiftelsestilsynet skal føre kontroll med alle stiftelser. I og med at skillet mellom private og offentlige stiftelser er opphevet, vil alle stiftelser underlegges den samme kontroll. Et ledd i denne kontrollen vil være at stiftelsestilsynet fører tilsyn med at forvaltningen av stiftelsen skjer i henhold til stiftelsesloven og stiftelsens vedtekter. Utgangspunktet for at man ønsket denne funksjonen, er at stiftelser – i mangel av eiere – vil ha behov for at noen ivaretar et tilsyn.

Stiftelsestilsynet er fortsatt i en oppstartsfasen og stiftelsesregisteret vil ikke være komplett før i 2007.

Stiftelsestilsynet mener selv at det å etablere et tilsyn vil ha en oppdragende virkning og bidra til mer kunnskap og større bevissthet omkring stiftelser. Det er vårt inntrykk at stiftelsestilsynet trekkes inn i en del saker som gjelder statlige stiftelser.

Stiftelsestilsynet skal i henhold til loven godkjenne beslutninger om omdanning av stiftelser. Det er styret i stiftelsen som beslutter omdanning, mens dette vedtaket skal godkjennes av Stiftelsestilsynet. I den forbindelse har Stiftelsestilsynet fått henvendelser knyttet til omdanning av stiftelser der staten har vært involvert. Dette gjelder blant annet etableringen av Bioforsk og i forbindelse med enkeltsaker på museumsområdet.

Stiftelsestilsynet mener at den sterkere kontrollen med stiftelser og de pliktene som følger av den nye loven, kan føre til en viss sanering i antallet stiftelser. Dette vil igjen kunne påvirke inntektsgrunnlaget for Stiftelsestilsynet som skal være fullfinansiert gjennom gebyrer og årsavgifter.

6.5 Riksrevisjonens gjennomgang

Utgangspunktet for Riksrevisjonens undersøkelse av statens bruk av stiftelser i 1998-99 var en mulig konflikt mellom statens behov for å påvirke eller styre virksomheten i aktuelle stiftelser og stiftelseslovens krav til selvstendighet.

Riksrevisjonens undersøkelse omfattet 18 stiftelser i statlig forvaltning.

Riksrevisjonen gjennomgikk i sin rapport den statlige virkemiddelbruken overfor stiftelser. De vurderte de enkelte virkemidler og kommenterte særlig den samlede virkemiddelbruken. Riksrevisjonen skriver i sin rapport følgende:

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

Statskonsult rapport 2006:19

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.

For stiftelsene Norsk Romsenter, Petrad og Universitetsstudiene på Svalbard pekte Riksrevisjonen på at den samlede virkemiddelbruken var så omfattende at det kunne stilles spørsmål ved om stiftelsene var reelle. I ettertid er Norsk Romsenter blitt omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, Universitetsstudiene på Svalbard er omdannet til aksjeselskap og departementene (Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet) er ikke lenger direkte representert i styret for Petrad. Også andre stiftelser som inngikk i undersøkelsen er omdannet, dette gjelder blant annet virksomheten til Norges eksportråd som nå er gått inn i Innovasjon Norge og Teknologisk institutt som ikke lenger får statlige tilskudd.

I Riksrevisjonens gjennomgang av stiftelser ble tre stiftelser under Kulturdepartementet studert (Norsk Folkemuseum, Stiftelsen Harmonien og Oslo filharmonien). Riksrevisjonen hadde ingen særskilte merknader til disse, men det ble pekt på at de alle er økonomisk avhengige av staten og at stiftelsesloven i liten grad er utformet med tanke på en slik finansieringsform. Det har ikke skjedd vesentlige endringer når det gjelder styring, organisering og finansiering av disse stiftelsene.

7 Analyse

7.1 Bruk av stiftelsesformen i staten

Et generelt trekk er at stiftelsesformen velges sjeldnere i dag enn for 10 til 15 år siden. Dette gjelder både når staten etablerer nye virksomheter eller omorganiserer eller omdanner eksisterende virksomheter. Det kan være flere årsaker til dette, men blant de mest sentrale vil være:

- organisering innenfor staten er blitt mer fleksibel enn tidligere, særlig på grunn av mulighetene for nettobudsjettering (forvaltningsorgan med særskilte fullmakter), men også fordi ordinære forvaltningsorgan har større frihet og flere fullmakter enn tidligere
- stiftelsesloven er endret og selvstendighetskriteriene er styrket
- økt bevissthet og kunnskap om stiftelsesformen gjennom flere arbeider, deriblant Hermansenutvalget (NOU 1989:5), Riksrevisjonens gjennomgang av stiftelser, stiftelseslovutvalget (NOU 1998:7) og Statskonsults arbeider på området.

Ved en gjennomgang av statens bruk av stiftelser, ser vi likevel at stiftelser er viktige for å gjennomføre sektorpolitikken og nå politiske mål på en rekke sektorer. Dette gjelder blant annet sektorer der ulike organisasjoner (frivillige, veldedige, religiøse) har ansvaret for institusjoner og der institusjoner er bygd opp med utgangspunkt i en donasjon. Dette gjelder særlig innenfor helse- og sosialområdet og på kultursektoren.

Museumsområdet er det eneste feltet der staten fortsatt anbefaler stiftelsesformen. Det viktigste argumentet som blir brukt er at stiftelsesformen sikrer uavhengighet fra staten. Et annet argument er at valg av stiftelsesformen kan bidra til å sikre verdiene i en samling. Dette er imidlertid ikke et hovedargument, og man ser også at når det gjelder Nasjonalmuseet er selve driftsorganisasjonen en stiftelse, mens kunstsamlingen eies av staten. Et tredje argument er at stiftelsesformen er mindre arbeidskrevende enn for eksempel aksjeselskap og forvaltningsorgan når det gjelder oppfølging fra eier eller departement.

Forskning er et annet område der det tradisjonelt har vært mange stiftelser. En tendens de siste årene er imidlertid at man ved omdanninger eller nyetableringer velger andre former enn stiftelsesformen. På landbruksområdet har man valgt forvaltningsorganformen, mens Arbeidsforskningsinstituttet ble omdannet til aksjeselskap. Regelverket for oppdragsforskning ved universitet- og høyskoler tilrår bruk aksjeselskapsformen ved organisering av den såkalte randsonevirksomheten ved institusjonene, dersom institusjonen ønsker å benytte stiftelsesformen må saken forelegges Kunnskapsdepartementet. Dette betyr imidlertid ikke at stiftelsesformen ikke benyttes, ved delingen av NINA-NIKU, ble den opprinnelige stiftelsen delt i to nye stiftelser. Med dette som bakteppe kan man si at staten har en lite entydig politikk når det gjelder organisasjonsform for forskningsinstitutter.

Stiftelsesformen brukes i blant også for enkeltsatsinger. Det kan se ut som dette er en form som velges der flere departementer er involvert. Eksempler er Office for Contemporary Art Norway (Kultur- og kirke departementet og Utenriksdepartementet), INTSOK (Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet) og PETRAD (Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet/NORAD)).

Eksempler på bruk av stiftelser finner vi i grenselandet mellom Utenriksdepartementet og Kultur- og kirke departementet. Norsk Form, NORLA og Office for Contemporary Art Norway forvalter alle tilskuddsordninger som finansieres over Utenriksdepartementets budsjett. Dette er innenfor områdene promotering av henholdsvis norsk design, norsk litteratur og norsk samtidskunst i utlandet.

7.2 Statlig virkemiddelbruk og styringspraksis

Generelt

Den nye stiftelsesloven har gitt noen begrensinger i de styringsvirkemidlene staten har overfor stiftelsene. Den muligheten som staten som stifter tidligere hadde til å omdanne stiftelser, er begrenset i den nye stiftelsesloven. I følge den nye loven har stiftelsestilsynet denne myndigheten. Myndigheten kan i vedtekter gis andre, men ikke stifteren. Stiftelsestilsynet skal godkjenne omdanningsvedtaket. Den nye loven gir heller ikke den eller de som har avgitt formuesverdi (grunnkapital) mulighet for hver for seg eller sammen å være de eneste medlemmer i styret. I følge Kultur- og kirke departementet tolkes dette slik at staten som stifter ikke har anledning til å oppnevne et flertall av medlemmene i styret.

I dette avsnittet har vi drøftet virkemiddelbruken ut fra følgende hensyn:

- ivaretar den statens styringsbehov
- er den i konflikt med selvstendighetskriteriet

Ivaretagelse av statens styringsbehov

De sentrale styringsvirkemidlene som staten bruker overfor stiftelser er tilskudd, styrerepresentasjon (eventuelt gjennom medlemmer i representantskap eller valgorgan) og lovregulering. Det er ikke uvanlig at disse virkemidlene kombineres.

Staten har i liten grad valgt å organisere *egen* virksomhet i stiftelser på områder der behovet for kontroll og styring er stort. Staten finansierer imidlertid virksomhet i stiftelser på områder der i hvert fall kontrollbehovet kan sies å være stort. Dette finner man særlig innenfor helse og (høyere) utdanning. På disse områdene kombineres finansiering med lovregulering og tilsyn. Stiftelsene er tjenesteleverandører og er underlagt samme virkemiddelbruk som andre private tjenesteleverandører som er organisert som selskaper etc.

I de tilfellene der staten har valgt å organisere egen virksomhet i stiftelser er det et gjennomgående trekk at staten ønsker å styre på ”armlengdes avstand”. Dette finner vi i hovedsak innenfor kulturområdet (museer og orkestre) og innenfor forskning. På disse områdene finner vi i større grad kombinasjonen av tilskudd og styrerepresentasjon. Heller ikke på disse områdene ser virkemiddelbruk eller styringspraksis ut til å være vesentlig annerledes overfor stiftelser enn for tilsvarende virksomhet organisert som selskaper. Kultur- og kirke departementet peker på at muligheten for å oppnevne styremedlemmer er blitt vesentlig begrenset etter at ny stiftelseslov trådte i kraft og at de dermed har mistet et viktig virkemiddel.

Økonomiske virkemidler er kraftige styringsvirkemidler og ved å stille ulike krav og betingelser til bruken av midlene vil staten gjennomgående kunne ivareta sitt styringsbehov. I kombinasjon med representasjon i styrene, vil statens styringsmuligheter bli ytterligere styrket. Det kan i noen sammenhenger stilles spørsmål ved om dette vil være i strid med stiftelseslovens krav om selvstendighet, jf. også Riksrevisjonens gjennomgang.

Virkemiddelbruk, styringspraksis og selvstendighetskriteriet

Riksrevisjonen pekte i sin rapport på at stiftelsesloven ikke er utformet med tanke på å regulere stiftelser som er avhengige av løpende tilskudd fra staten, eller av oppdrag fra staten.

Dersom man skal vurdere om den enkelte stiftelse er så avhengig av staten at det går utover selvstendighetskriteriet, må man gå inn og vurdere hver enkelt stiftelse og den styring de er underlagt. Statskonsult utarbeidet i 1999 en sjekklister som departementene kunne bruke i en gjennomgang av stiftelser på sitt område. Sjekklister inneholdt en vurdering av følgende punkter:

- deltakelse ved etablering av stiftelsen
- godkjenning av vedtekter (bortfalt i ny stiftelseslov)
- styreoppnevning (begrenset som følge av ny stiftelseslov)
- omfanget av og vilkår ved tilskudd og tjenestekjøp
- regulatoriske og planleggingsvirkemiddel
- styringsatferd i praksis.

Statskonsult skriver videre at dersom det er for store avvik mellom stiftelsesformen på den ene siden og formål, oppgavetyper, styringsbehov og styringspraksis, bør en enten revurdere styringen eller organisasjonsform for virksomheten. Den nye stiftelsesloven har begrenset de statlige styringsmuligheten sammenliknet med situasjonen da Statskonsult laget sjekkpunktene ovenfor, og dermed bidratt til å redusere statens styringsmuligheter noe.

Kartleggingen vår viser at det er vanlig at staten benytter mer enn en type styringsvirkemiddel; kombinasjonen styreoppnevning og tilskudd er vanlig i kulturinstitusjoner og forskning, mens juridiske virkemidler og tilskudd er vanlig innenfor utdanning og helse.

Staten har som nevnt et kraftig styringsvirkemiddel gjennom tilskudd eller annen finansiering av virksomheten. I forbindelse med gjennomføring av museumsreformen har staten blant annet brukt tilskudd som virkemiddel for å sikre gjennomføring.

Gjennomgangen vår gir en ganske god oversikt over virkemiddelbruken overfor stiftelser. Hvordan departementet styrer i praksis får man et begrenset innblikk i på denne måten, da må man i større grad gå inn i enkeltvirksomhetene og studere innhold i tilskuddsbrev og møterefater, samt gjennomføre intervjuer i flere enkeltstiftelser. Det har ikke være omfattet av dette prosjektet.

Fra de stiftelsene vi har sett nærmere på er imidlertid vårt inntrykk at staten gjennomgående legger opp til å styre virksomheter organisert som stiftelser på et overordnet nivå. utfordringene og behovet for sterkere styring er ofte knyttet til ønske om omdanninger og da i særlig grad når det er ønske om å slå sammen institusjoner. Det kan da oppstå en konflikt mellom hva som er et politisk ønske og hva styret i den eller de aktuelle stiftelsene mener er til best for stiftelsen. Dette har ført til at man må bruke både trussel om å trekke tilbake eventuelt tilskudd og ekstra midler for å få til omdanninger.

7.3 Spesielle utfordringer på områder med stiftelser

Selv om det gjennomgående er et inntrykk at stiftelsesformen fungerer godt og er hensiktsmessig på enkelte områder, er det grunn til å reflektere rundt hvilke spesielle utfordringer denne organisasjonsformen skaper. Kan det oppstå problemer med å nå politiske målsettinger på områder med mange stiftelser og i så fall hvilke?

Omorganiseringer

Omorganisering av stiftelser, dette kan f.eks være delinger eller sammenslåing av stiftelser, betegnes i loven som omdanning. Den som har opprettet stiftelsen har ikke omdanningsmyndighet. Denne endringen ble innført med ny stiftelseslov og innebærer at staten som oppretter ikke har myndighet til å omorganisere en stiftelse. Det er styret som fatter beslutning om omorganisering. Stiftelsesformen bør derfor fortrinnsvis benyttes for virksomheter der man ikke ser for seg at det vil være aktuelt med organisatoriske endringer framover.

Endre formålet med virksomheten

Endring av formålet med en stiftelse, regnes på samme måte som omorganisering, som en omdanning av virksomheten. Det betyr dermed at stifteren i følge stiftelsesloven ikke har myndighet til å endre virksomhetens formål. Stiftelsesformen bør derfor ikke benyttes dersom man kan se for seg at det kan bli behov for å endre formålet med virksomheten i overskuelig fremtid.

Styringsbehovet kan endre seg over tid

Stiftelsesformen anvendes i hovedsak på virksomheter der staten har et forholdsvis lite styringsbehov og er til en viss grad en markering av at

virksomheten skal ha en fri og uavhengig stilling. Det kan være vanskelig å forutse hvilke styringsbehov staten vil ha i fremtiden, man bør holde muligheten opp for at styringsbehovet vil kunne endre seg over tid. Det kan være både innholdsmessig styring og behov for samordning og organisatoriske endringer. Museumssektoren er eksempel på et område hvor styringsbehovet er blitt mer omfattende. Dette er både knyttet til organisatoriske endringer (museumsreformen) og innholdsmessig styring (krav om tilgjengelighet, digitalisering av samlingene etc.).

8 Alternativer til stiftelsesformen

Med de endringer som har skjedd som følge av ny stiftelseslov, er stiftelsesformen enda mindre egnet for organisering av statlig virksomhet enn tidligere, og etter vår oppfatning vil det være vanskelig å anbefale formen for virksomhet der staten har styringsinteresser. I dette avsnittet har vi drøftet kort hvilke alternativer man i dag har til stiftelsesformen, dette gjelder både ved organisering innenfor og utenfor staten. Siden stiftelsesformen har vært vurdert som egnet innenfor noen typer virksomhet – og da særlig på kulturområdet – reiser vi avslutningsvis spørsmålet om det kan være aktuelt å vurdere en endring i stiftelsesloven, eventuelt en ny organisasjonsform, for å ivareta behovet på dette området.

8.1 Innenfor dagens lovgiving

Organisering innenfor staten

Dersom man ønsker at virksomheten skal være organisert innenfor staten, er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter være mest aktuelt. Denne formen ble i sin tid introdusert blant annet for å demme opp for ”stiftelsesbølgen” på 80-tallet.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (budsjettfullmakter evt. andre fullmakter) gir et signal om at staten ved å beholde virksomheten innenfor staten, påtar seg et langsiktig ansvar for virksomheten. Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har vanligvis styrer. Bruk av styre bør vurderes i hvert enkelt tilfelle og er særlig aktuelt der faglig frihet er viktig og statlig styringsbehov ligger på et overordnet nivå.

Forvaltningsorganformen er mindre egnet for virksomheter som skal konkurrere i et marked. Konkurransereguleringen stiller krav om regnskapsmessig skille mellom aktiviteter som drives i konkurranse og aktiviteter som er finansiert ved bevilgning. Rammebetingelsene for forvaltningsorganer er gjennomgående mindre egnet for virksomhet som skal drive i konkurranse.

Organisering utenfor staten – aksjeselskap eller forening

Dersom man ønsker at en virksomhet skal organiseres som selvstendig rettssubjekt, vil aksjeselskapsformen normalt være det mest aktuelle alternativet, andre alternativer er foreninger som medlemsorganisasjoner eller paraplyorganisasjoner.

Aksjeselskapsformen er spesielt egnet for økonomisk virksomhet, men formen benyttes for et vidt spekter av virksomheter. Sammenlignet med stiftelsesformen legger den ett større oppfølgingsansvar på eieren eller eierne. Det skal avholdes generalforsamling, oppnevnes styre etc. Vi ser også at statens eierrolle er i ferd med å endres noe og at det legges opp til noe mer aktiv og forutsigbar styring. Dersom staten skal være eneeier i et stort antall selskaper, vil dette være ganske arbeidskrevende. Aksjeselskapsformen ivaretar i stor grad

behovet for faglig uavhengighet. Statsråden vil ikke være parlamentarisk eller konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten.

Organisasjoner eller foreninger (medlemsorganisasjon, paraplyorganisasjon etc) kan i visse tilfeller være et alternativ til stiftelse. Formen organisasjon eller forening er ikke regulert i egen lov²⁰. Det rettslige grunnlaget baserer seg på ulovfestede, allmenne organisasjons- eller foreningsrettslige prinsipper. Dette vil både være en fordel og en ulempe. Fordelen er at formen er mer fleksibel enn stiftelse, ulempen er at det vil knytte seg flere usikkerheter til formen, blant annet gjelder dette ansvarsspørsmål. Vanligvis vedtektsfestes det imidlertid at en forening skal organiseres med styrende organer, eksempelvis generalforsamling, styre og daglig leder. Formen vil være mindre aktuell for statlig virksomhet, men kan i visse sammenhenger være et alternativ til stiftelse på områder der staten yter tilskudd.

8.2 Kan lovendring være aktuelt?

Bør staten ha omdanningsmyndighet i stiftelser staten har etablert?

Da ny stiftelseslov ble utredet, var det et poeng å fjerne skillet mellom offentlige og private stiftelser. Årsaken til dette var primært at utvalget mente at offentlige og private stiftelser burde underlegges samme kontroll. Slik stiftelsesloven er utformet i dag, har staten ingen omdanningsmyndighet, noe som innebærer at verdier som ligger i stiftelsene ikke vil være underlagt noen form for demokratisk styring. Den svenske stiftelsesloven har en egen bestemmelse som gir staten omdanningsmyndighet i stiftelser som staten har stiftet. Dersom stiftelsesformen fortsatt skal være aktuell for statlig virksomhet, bør det vurderes en tilsvarende bestemmelse i den norske stiftelsesloven. Dette vil gi en viss demokratisk politisk styring med verdiene i stiftelsene og bidra til at formen blir noe mer fleksibel.

En egen organisasjonsform for kulturinstitusjoner?

Det er særlig innenfor kulturområdet stiftelsesformen har vært vurdert som hensiktsmessig. Den nye stiftelsesloven gjør imidlertid formen mindre egnet. Dette henger i hovedsak sammen med mindre kontroll over styresammensetning. I den forbindelse kan det reises spørsmål ved om det kan være behov for en egen organisasjonsform for kulturinstitusjoner. Det vil si en egen lov med paralleller til stiftelsesloven, men med noe større innflytelse for staten. En ny organisasjonsform må eventuelt utredes grundig.

²⁰ NOU 2002:06 Lov om samvirke

Vedlegg:

Vedlegg 1: Litteraturliste

Vedlegg 2: Offentlige dokumenter og utredninger om stiftelser

Vedlegg 3: Lovdata

Vedlegg 4: Oversikt over stiftelser med statlig tilknytning

Vedlegg 1

Litteratur/referanseliste

Lov om stiftelser (Stiftelsesloven) av 15. juni 2001

Forskrift til stiftelsesloven, fastsatt 21. desember 2004

Rundskriv F-35-02 (Utdannings- og forskningsdepartementet)

St. meld nr 22 (1999-2000) Kjelder til kunnskap og oppleving

St. meld. nr 27 (2000-2001) Gjør din plikt, krev din rett - om kvalitetsreform av høyere utdanning

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

St. meld. nr 20 (2004-2005) Vilje til forskning

Ot.prp nr. 15 (2000-2001) Ny stiftelseslov

Innst. S. nr. 177 (1998-99) til Riksrevisjonens undersøkelse av stiftelser

Innst.o.nr 54 (2003-04) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen

St. prp. nr.1 (2004-2005) Samtlige departementer

St. prp. nr.1 (2000-2001) Kulturdepartementet

St. prp. nr.1 (2002-2003) Tillegg nr. 4

St. prp. nr 1 (2001-2002) Tilleggsproposisjonen

NOU 1999:18 Organisering av oppdragsforskningen ved universitet og høyskoler

NOU 1998:7 Om stiftelser

NOU 1989:5 En bedre organisert stat

NOU 1981:30 Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon

Riksrevisjonen – Dokument 3:6 (1998-99)

Statskonsult rapport 1999:18 Staten sin bruk av stiftingar

Statskonsult rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling

Gunnar K. Hagen: Organisering av museer, notat 25.09.2002

NIFU skriftserie nr 15/2003 Instituttsektoren – viktig sektor med problemer

Jordforsks hjemmeside (www.jordforsk.no)

ABM-utvikling – museumsstatistikken

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste: Forvaltningsdatabasen

Knut S. Selmer (ed.), *The Lawdata Papers*, Universitetsforlaget, Complex nr. 7/81, ISBN 82-00-05965-0.)

Lovdatas årsrapport 2004

Lovdatas egne nettsider

Nettstedene til de stiftelsene som har dette.

Vedlegg 2:

Offentlige dokumenter og utredninger om stiftelser

1. NOU 1989:5 En bedre organisert stat

NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansen-utvalget) gjorde en bred gjennomgang av organisasjonsformer for statlig virksomhet. Utvalget frarådet å bruke stiftelsesformen når staten har styringsinteresser av innholdsmessig eller samordningsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for å opprettholde virksomheten. Utvalget mente imidlertid at formen kunne være aktuell på når staten engasjerer seg i oppgaver med karakter av verdi- eller kulturforvaltning, og for virksomheter som skal ha høy grad av faglig eller verdibasert selvstendighet. Utvalget mente også at formen kunne være aktuell for visse samarbeidstiltak av ikke-kommersiell art der staten ikke har styringsinteresser.

2. Stortingsmelding om forvaltningspolitikk

Anbefalingene fra Hermansenutvalgets utredning ble fulgt opp i St.meld.nr.35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk²¹, her 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:

” De områder der stiftelsesformen, eventuelt en stiftelseslignende organisasjonsform, kan være aktuell, er når staten engasjerer seg i oppgaver med verdi og kulturforvaltning. Samtidig er det er særlig viktig at tilknytnings- og organisasjonsformen understreker institusjonens uavhengighet.”

Bruk av stiftelsesformen er ikke tatt opp på generelt grunnlag senere, og de ovennevnte retningslinjer oppfattes dermed og stå fast.

3. Riksrevisjonens rapport

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

Riksrevisjonens kritikk i Dokument 3:6(1998-99) bygger på en undersøkelse som omfatter 18 stiftelser i statlig forvaltning.

²¹ I St.meld.nr.35 (1991-1992)/Inst. S nr. 63 (1992-93) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

Formål og omfang

Undersøkelsen tok utgangspunkt i følgende problemstillinger:

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?

Den da gjeldende stiftelsesloven²² var det viktigste grunnlaget for revisjonskriteriene i undersøkelsen. Kriteriene for utvelgelse av stiftelsene som inngikk i undersøkelsen, var om stiftelsen hadde et nært forhold til staten, bl a om stiftelsen var opprettet av staten, om den hadde et «nasjonalt ansvar» innen et område, om den mottok statlige tilskudd, og om det fantes indikasjoner på statlig styring.

De 18 stiftelser som ble undersøkt sorterte under til sammen syv departementer. 16 av stiftelsene ble opprettet på 1980- og 1990-tallet.

Hovedfunn og konklusjoner

Undersøkelsen viste at:

- stiftelser brukes på områder hvor staten har styringsinteresser på en måte som oppfattes å være i strid med gjeldende regelverk og de retningslinjer som er forutsatt lagt til grunn for bruk av stiftelser i statlig forvaltning.
- statens viktigste styringsvirkemidler i forhold til stiftelser er å utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet) og utnevne styremedlemmer, og å knytte vilkår til tilskudd og kjøp av tjenester

Riksrevisjonen viste i sine merknader til at det ifølge stiftelsesloven (§ 37) er klare begrensninger i stifterens omdanningsmyndighet, men at flere av de statlige organene som har opprettet stiftelser som inngikk i undersøkelsen, var gitt omdanningsmyndighet eller myndighet til å godkjenne omdanninger uten at det i vedtektene er nevnt hvilke klare begrensninger som gjelder for denne myndigheten. Angående styreoppnevning anfører Riksrevisjonen at reglene i Statens personalhåndbok om oppnevning av embets- og tjenestemenn i styrer og råd m.v. ikke er fulgt.

Undersøkelsen avdekket at 16 av de 18 stiftelsene var avhengige av tilskudd eller oppdragsinntekter fra staten for å kunne oppfylle sine formål.

Riksrevisjonen viste i sine merknader til at stiftelsesloven var ikke utformet med tanke på å regulere stiftelser som i stor grad er avhengige av løpende tilskudd fra staten. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt når økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig som offentlige myndigheter oppnevner styret, og virksomheten er en del av

²² Lov av 23. mai 1980 nr 11

offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter for slik virksomhet. Riksrevisjonens gjennomgang viste bl a at den tette tilknytningen flere av stiftelsene hadde til staten medførte at enkelte av stiftelsene oppfattet seg selv som halvoffentlige organer, og at det for flere av disse kunne reises spørsmål om hvor langt statens ansvar strekker seg.

Riksrevisjonen så det som problematisk 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. Riksrevisjonen anså det som et problem at ingen instans syntes å ta ansvar for å sikre at uheldige sider ved dagens praksis endres. Riksrevisjonen mente det var behov for å klargjøre ansvarsforholdene på dette området.

4. Stortingets behandling av Riksrevisjonens kritikk

Stortingets behandling fremgår av Innst.S.nr.177 (1998-1999) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

Komiteen uttaler i innstillingen bl. a:

”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 området bedre, og ber 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 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 at reglene i Statens personalhåndbok vedrørende oppnevning av embets- og tjenestemenn i styre og råd, blir fulgt også når det gjelder styre som er dannet på grunnlag av stiftelsesloven.

5. Statkonsult rapport 1999:18

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet Statskonsult en rapport²³ om statens bruk av stiftelser. Rapporten inneholder en sjekklister og en veiledning til hvordan denne skal brukes. Formålet med sjekklisten var at statlige myndigheter skulle stille de rette spørsmålene når de foretok en gjennomgang av sine stiftelser. En slik gjennomgang skulle munne ut i en vurdering av om styringsbehovene og styringsmåten er i samsvar med stiftelsesformen og om stiftelse er en hensiktsmessig tilknytningsform i de ulike tilfellene.

6. NOU 1998:7 Om stiftelser

Stiftelseslovutvalget ble opprettet i juni 1996 og avga sin innstilling i mars 1998. Justisdepartementet ønsket en generell revisjon av eksisterende stiftelseslov på bakgrunn av den utviklingen som hadde vært på området.

Utvalget la i sitt forslag vekt på å skape klarhet i terminologien omkring stiftelser. Dette ble gjort ved at det bare opereres med to typer stiftelser; alminnelige og næringsdrivende. Utvalget anbefalte ikke å videreføre en sonndring mellom offentlige og private stiftelser. Begrunnelsen for dette var at den gjeldende ordning med offentlig stadfestelse var frivillig og at det dermed var opp til den enkelte stiftelse å avgjøre om de ville underkaste seg den strengere kontroll som var knyttet til offentlige stiftelser. Utvalget mente at alle stiftelser burde underkastes et tilsyn.

Utvalgets forslag var i hovedsak knyttet til tre områder:

1. Det ble fremmet forslag om flere regler som tar sikte på å verne om stiftelsen selvstendighet.
2. Det ble fremmet forslag om krav til minste størrelse på en grunnkapital og så for alminnelige stiftelser.
3. Utvalget foreslo et strukturert regelsett om det offentliges tilsyn og kontroll med stiftelsene.

7. Stiftelsesloven, Ot prp nr. 15 (2000-2001)

Det ble fremmet forslag om ny stiftelseslov i Ot.prp. nr 15 (2000-2001). Lovforslaget bygget på forslagene som ble lagt fram av stiftelseslovutvalget.

Lovforslaget innebar en gjennomgående revisjon av nåværende stiftelseslov, men det ble lagt vekt på å videreføre stiftelsesbegrepet med det innholdet det tidligere hadde. Det ble gitt uttrykk for at det hadde vært et sentralt siktemål ved lovarbeidet å ta vare på stiftelsers særpreg som organisasjonsform.

Et av siktemålene med lovarbeidet hadde vært å vurdere mulige regler som kan hindre misbruk av stiftelsesformen. Flere av spørsmålene som vurderes i proposisjonen, er knyttet til dette. Et avgjørende vilkår for at en rettsdannelse skal kunne aksepteres som en stiftelse, er at rettsdannelsen er tilstrekkelig selvstendig i forhold til oppretteren og andre mulige eierpretendenter. I proposisjonen slås det fast at stiftelsesloven fortsatt bør bygge på et

²³ Statskonsult rapport 1999:18 Staten si bruk av stiftingar.

selvstendighetskrav, og det vurderes mulige regler som kan styrke stiftelsers selvstendighet.

Ikrafttredelse av loven ble knyttet til opprettelsen av et stiftelsestilsyn. I første behandling var Stortingets justiskomité uenig i at det skulle etableres et sentralt tilsyn. Ved neste behandling ble dette vedtatt. Stiftelsestilsynet ble opprettet 1. januar 2005 og loven trådte i kraft fra denne dato.

8. Ny lov om Riksrevisjonen²⁴

Stiftelsesloven av 23. mai 1980 åpnet opp for at Riksrevisjonen i visse tilfeller kan velges til revisor i stiftelser. En tilsvarende bestemmelse ble videreført i stiftelsesloven av 15. juni 2001 nr. 59 § 43 fjerde ledd. Riksrevisjonens kontroll med og revisjon av stiftelser ble ikke foreslått videreført i ny lov om Riksrevisjonen, og bestemmelsen i stiftelsesloven ble endret før loven trådte i kraft.

²⁴ [Innst.O.nr.54 \(2003-2004\)](#) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen (Innst.S nr. 106 (2003-2004))

Vedlegg 3

Lovdata (Justisdepartementet)²⁵

1. Beskrivelse av Lovdata

Stiftere

Lovdata er en privat stiftelse som ble opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet i Oslo.

Hvorfor stiftelsesformen ble valgt

Lovsamlingsfondet ved Det juridiske fakultet i Oslo hadde disposisjonsrett over den databasen som utgjør grunnlaget for Norges Lover (Lovsamlingen). Justisdepartementet måtte derfor henvende seg til Lovsamlingsfondet for å høre om de var interesserte i å delta i en reorganisering av Lovdata som ville innebære at også databasen over Norges lover kunne gjøres tilgjengelig for offentlig institusjoner.

Den 6. april 1981 ble det inngått avtale mellom Staten v/Justisdepartementet og Lovsamlingsfondet ved Det juridiske fakultet i Oslo om opprettelse av Stiftelsen Lovdata. De viktigste punkter i avtalen var:

- Stiftelsen skulle være et selvstendig, privat rettssubjekt. Styret skulle bestå av representanter fra Justisdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Det juridiske fakultet i Oslo, Advokatforeningen og Dommerforeningen.
- Stiftelsen skulle ha en grunnkapital på kr. 600.000. Departementet skjøt inn kr. 400.000 kontant, og Lovsamlingsfondet skjøt inn datamaskinen og kontorinventaret. Da Fondet dessuten skjøt inn den opparbeidede know-how, skulle bidragene ansees som tilnærmet likeverdige.
- Lovsamlingsfondet skulle fortsatt stå for utgivelsen av Norges Lover i trykk. Databasen over lovene skulle vedlikeholdes av Lovdata, som, ved behov skulle stille den vederlagsfritt til disposisjon for Staten, helt eller delvis. Departementet ytet et bidrag på kr. 225.000 til halv dekning av utgiftene ved konvertering av satsen i Norges Lover.
- I vedtektene for stiftelsen ble dens formål definert som "å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon".
- Om stiftelsens økonomi heter det i vedtektene: "Lovdatas drift skal være selvfinansierende, men baseres ikke på fortjeneste. Dette skal ikke være til hinder for at Lovdata kan legge seg opp reserver for å sikre den fortsatte oppbygging og drift og muliggjøre bevilgning til forskning innenfor stiftelsens formål."

I et pro memoria som ble utarbeidet i Justisdepartementet i forbindelse med inngåelsen av avtalen, ble det understreket at det var "*ønskelig å unngå en kommersialisering av det edb-assisterte rettslige informasjonssystem*". Det ble også fremhevet at det var "*viktig å sikre det rettslige informasjonssystemets*

²⁵ Kilder: Lovdatas egne nettsider, Lovdatas årsrapport 2004 og

Knut S. Selmer (ed.), *The Lawdata Papers*, Universitetsforlaget, Complex nr. 7/81, ISBN 82-00-05965-0.

upartiskhet og uavhengighet i forhold til en bestemt part. Ettersom stat og kommuner opptrer som part i en rekke rettsaker, kan det reises prinsipielle innvendinger mot å legge utvelgelsen av hvilke rettsavgjørelser som skal trykkes eller inngå i den søkbare database, til et offentlig forvaltningsorgan."

På denne bakgrunn ble Justisdepartementet og Lovsamlingsfondet enige om at Lovdata skulle reorganiseres som privat stiftelse. Overføring av Lovdatas funksjoner til en instans i sentralforvaltningen har vært drøftet. Den rådende oppfatningen var imidlertid at Lovdatas prinsipielt viktige uavhengighet ikke var forenlig med en slik løsning. Det faktum av Lovdata skulle betjene private så vel som offentlige institusjoner pekte også i retning av en annen organisasjonsmodell. I tillegg til dette antok Justisdepartementet at myndighetenes interesser ville bli tatt hånd om gjennom representasjonen i styret, samt gjennom Rådet for rettsinformasjon (opprettet i 1980 nedlagt 1986) som skulle fungere som rådgivningsinstans for den nye institusjonen. Partene diskuterte også hvorvidt Lovdata heller burde vært organisert som et aksjeselskap. De mente imidlertid at stiftelsesformen var bedre egnet til å sikre Lovdatas uavhengige posisjon som non-profit organisasjon.

Stiftelsens formål og virksomhet

Stiftelsens formål er å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon. Stiftelsen kan også bidra til forskning og utvikling innenfor stiftelsens formål.

Lovdata har en sentral rolle i forvaltningen av det rettslige informasjonssystem, blant annet ved en kontinuerlig konsolidering av hele det norske regelverket.

Lovdatas databaser benyttes av advokater, politi- og påtalemyndigheten, domstoler, forvaltning, bedrifter, biblioteker og undervisningssektoren. Virksomheten har solid forankring i både sentrale offentlige institusjoner og i det private næringsliv.

Fra en beskjedne start i 1983 med kun noen få søkbare baser on-line (blant annet Norges Lover og Høyesterettsavgjørelser i sammendrag) har antallet baser nå økt til godt over 100. Utvalget spenner fra rettsavgjørelser, administrative uttalelser, lover og forskrifter, forarbeider og juridisk litteratur til nyhetsbaser fra Stortinget samt EØS-materiale og EUs rettskilder på engelsk. Noe av materialet er upublisert - blant annet de fleste lagmannsrettsavgjørelsene og en god del av avgjørelsene til Høyesteretts kjæremålsutvalg.

Stiftelsen utgir også tidsskriftene EuroRett og Lov&Data. EuroRett inneholder informasjon om den juridiske utviklingen i Europa. Lov&Data er Nordens ledende publikasjon innen rettsinformatikk.

I tillegg tilbyr Lovdata mye informasjon gratis på Internett. Her vil man blant annet finne oppdaterte norske lover, oppdaterte forskrifter - både sentrale og lokale, ferske Høyesteretts- og lagmannsrettsavgjørelser og Norsk Lovtidend avd. I og II for de siste årene.

Finansiering av virksomheten

Lovdatas vedtekter pålegger stiftelsen å drive etter foretningmessige prinsipper. Lovdatas drift skal være selvfinansierende, og stiftelsen mottar derfor ikke økonomisk støtte fra verken det offentlige eller det private.

Lovdatas viktigste inntekstskilde utgjøres av de rettslige informasjons-systemene - online og på DVD - men også levering av trykkeklar sats eller tekst til ulike publikasjoner er økonomisk svært viktig for Lovdata. Kjente eksempler på trykksaker som Lovdata leverer teksten til er Norges Lover, Norsk Lovtidend samt Cappelen Akademiske Forlags særtrykk.

Virksomhetens størrelse

Stiftelsen hadde pr. 31.12.04 19 fast ansatte. 13 kvinner og 6 menn. Gjennomsnittlig antall ansatte gjennom hele året var 21 i 2004.

Stiftelsen hadde i 2004 et driftsinntekter på NOK 21.120.883.-, og et positivt årsresultat på NOK 3.067.936.-

Stiftelsen har en positiv utvikling på inntektssiden. Egenkapitalen var ved årets slutt i 2004 NOK 24.022.945.-

Styreoppnevning

Fem sentrale institusjoner innen rettslivet i Norge har anledning til å oppnevne hvert sitt medlem til Lovdatas styre. De fem institusjonene er Justisdepartementet, Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo, Stortinget. Den norske Advokatforening og Den Norske Dommerforening. Formannen utpekes av Justisdepartementet.

2. Justisdepartementets erfaring med Lovdata som stiftelse

Moderniseringsdepartementet har merket seg to sentrale utfordringer for stiftelsen Lovdata:

- Lovdata ønsker tilgjengelighet, men i praksis er det kun de ferskeste rettsavgjørelser som er tilgjengelig uten abonnement.
- Lovdata ønsker komplette databaser, men i realiteten er det kun utvalgte rettsavgjørelser som samles i databasen (sett bort fra høyesterettsavgjørelser).

Vi har intervjuet Justisdepartementets representant i Lovdatas styre, og stilt ham spørsmål om hvorvidt disse utfordringene kan sees i sammenheng med Lovdatas organisering og finansiering.

Han svarer at styret har fokus på at rettsavgjørelser skal være gratis tilgjengelige. Lovdata har gradvis utvidet tilgangen til gratis informasjon

samtidig som man ser hvordan dette utvikler seg i forhold til forutsetningen om at Lovdata skal være selvfinansiert.

Når det gjelder de eldre dommene, har man så langt konkludert med at dette ikke er en nødvendig del av det Lovdata bør gi ut gratis. Lovdata tilfredsstiller kravene for hva som skal være tilgjengelige rettskilder²⁶ ved at det er de nye rettsavgjørelsene som er tilgjengelige for en periode. Lovdata har gjennom årene lagt ned betydelige ressurser og egne midler i systematisering og bearbeiding av råmaterialet for å gjøre rettsavgjørelsene anvendbare elektronisk. ”Vi oppfatter at eldre rettsavgjørelser først og fremst er interessant for profesjonelle brukere. Det er ikke urimelig at profesjonelle brukere skal betale for det som er av bearbeidet verdi her.” mener styrerepresentanten.

Det de profesjonelle brukerne betaler for er altså først og fremst en bedre funksjonalitet. Det understrekes også at betaltjenestene er fritt tilgjengelige på biblioteket. Det foreligger en biblioteksavtale og alle kan benytte seg av denne. Dersom arbeidet hadde vært fullfinansiert kunne selvfølgelig tilgjengeligheten likevel vært annerledes.

Justisdepartementets styrerepresentant sier at utvalget av rettsavgjørelser ikke kan sees i direkte sammenheng med stiftelsesformen, og legger til at det med domstolens nye saksbehandlingsløsning LOVISA, også vil bli lagt til rette for en generell publisering av rettsavgjørelser fra domstolene i første og annen instans.

Har Lovdata riktig organisasjonsform?

Spørsmålet om organisasjonsform for Lovdata har vært tema både i virksomhetens styre, i Justisdepartementet og i dialog mellom Justisdepartementet og Moderniseringsdepartementet tidligere. I Justisdepartementet ser man argumenter både for og mot bruttobudsjettering. ”Hvis man kan føle seg trygg på at bevilgningen kommer hvert år på et nivå som gjør at man kan sikre videre utvikling av et kvalitativt godt system for de som har behov for systemet i sin virksomhet, så kunne bruttobudsjettering fungert. Men kan man stole på det? Det er også et spørsmål om hvor langt det offentliges ansvar bør gå i å betale for funksjonalitet i løsningen som spesielt profesjonelle brukere har nytte av” sier vår informant.

”En fordel ved dagens modell er at Lovdata hele tiden må tenke på brukerne; hva de er interessert i og hvilke produkter de ønsker. Dagens finansieringsform bidrar derfor til å gjøre Lovdata mer brukerorientert”, mener han.

Det fremholdes at Lovdata har kommet svært langt og at det norske rettsinformasjonssystemet er meget godt sammenlignet med rettsinformasjonssystemene ellers i Europa. ”Norge deltok nettopp på en EU-konferanse om rettsinformasjonssystemer og en av konklusjonene derfra må

²⁶ Det finnes krav for hva som må være tilgjengelige rettskilder i Europarådet og Lovdata overoppfyller disse kravene

være at ingen land i Europa har noe tilsvarende å vise til. For meg er kvaliteten, omfanget og sammenhengen i det norske rettsinformasjonssystemet et viktig utgangspunkt for å kunne si noe om hva Lovdata er og hva det burde være.” mener Justisdepartementets styrepresentant.

Lovdatas strategi og utvikling har gått i en klar retning: å gjøre informasjon gratis tilgjengelig. Bearbeidelsesverdien av det arbeid som gjøres i stiftelsen og tilretteleggingen av informasjonen for et profesjonelt marked er det Lovdata selger. Det systemet og den informasjonen man selger er følgelig bedre enn det som er gratis tilgjengelig i den forstand at det er mer funksjonalitet som gir muligheter til å koble informasjon på en mer kompleks måte. I dag er dette ikke problematisk mener styrerepresentanten, men legger til at det er et avklaringspunkt hvor langt statens ansvar går når det gjelder å legge informasjon til rette. Den måten Lovdata fungerer på i dag må følgelig oppleves som en styrke, snarere enn en trussel for rettsikkerheten. Prisingen er kun ett enkelt element i denne vurderingen. Vel så viktig er den samlede kvaliteten, uavhengigheten, oppdateringen av basene, tilgjengeligheten, brukervennligheten osv.

Lovdatas budsjetter både på inntekts- og utgiftssiden har hatt en solid vekst siden starten i 1981. Det er vanskelig å tenke seg at man ville oppnådd en slik økning dersom hadde vært en bruttofinansiert organ. Justisdepartementets representant i styret understreker at de største inntektene kommer fra private aktører. Det er advokatene som utgjør den største brukergruppen. Lovdata har imidlertid senket abonnementsprisen samtidig som det legges ut stadig mer informasjon og utvikles ny funksjonaliteten i systemene. Slik sett blir terskelen for å kjøpe et abonnement stadig lavere. Endringer i prisingen må gjøres iht forutsetningen om at Lovdata skal være selvfinansiert. Det er ikke et mål for Lovdata å få størst mulig overskudd, men å generere tilstrekkelige midler til å sikre en fortsatt utvikling av et helhetlig rettsinformasjonssystem.

Tilstrekkelig egenkapital

Størrelsen på egenkapitalen er heller ikke noe omstritt tema i styret. Justisdepartementets representant mener at stiftelsen i dag har en egenkapital som den kan være komfortabel med, men for å holde tritt med den teknologiske utviklingen og stadig nye krav til et komplett rettsinformasjonssystem, er det viktig at stiftelsen har handlingsrom til å gå i gang med utviklingsprosjekter. En fortsatt oppbygging av midler til utvikling er derfor helt nødvendig.

Ikke behov for tettere styring

Justisdepartementet føler i dag ikke noe behov for tettere styring enn det de har muligheten til gjennom sin posisjon i styret. Justisdepartementets styrerepresentant tror ikke en eventuell omgjøring til bruttofinansiert forvaltningsorgan i realiteten vil innebære sikrere finansiering.

Han mener at man i styringen av Lovdata har funnet en god løsning. I styret er alle de områder i samfunnet som har et ansvar for å dokumentere primære rettskilder representert. Representanter for alle de store produsentene av rettsinformasjon og representanter for brukerne av rettsinformasjonssystemet

sitter på hver sine stoler rundt bordet og bidrar i utviklingen av et helhetlig og samordnet rettsinformasjonssystem. Justisdepartementet har dessuten en egen avtale med Lovdata om å utgi Norsk lovtidend. Det ligger også en styringsmulighet i dette. Dersom departementet ikke er tilfreds med hvordan denne jobben blir gjort kan andre få ansvaret for å utføre den.

På spørsmål om stiftelsen er avhengig av slike ildsjeler som dagens leder for å kunne fungere svarer Justisdepartementets representant at han tror det vil bli en utfordring fremover å finne én person som vil kunne dekke opp de rollene dagens leder har hatt. Dagens leder har både vært gründer, sjefsutvikler og en god administrativ leder. Det vil være vanskelig å finne disse kvalitetene i en og samme person. Men nå har Lovdata blitt 25 år og er en profesjonell organisasjon der kompetansen først og fremst ligger i organisasjonen og i systemene mener vår informant. *”Lovdata er ikke lenger avhengig av enkeltpersoner. Sammensetningen av styret er og med å sikre at alle sentrale deler av Lovdatas virksomhet blir ivaretatt i den videre drift.”*

Så lenge Lovdata er en privat-, selvfinansiert stiftelse vil ikke statsråden bli stilt til ansvar for Lovdatas utvikling dersom noe skulle oppstå, mener styrerepresentanten. Det er styrets ansvar å påse at det ikke utvikler seg noen ukultur. Justisdepartementet har mulighet til å påvirke både gjennom oppnevning av sin representant i styret og ved å utpeke styrets leder.

Justisdepartementets representant har aldri følt behov for å bruke plassen i styret til å få trumfet igjennom noe. *”Fra jeg kom inn i styret i 97 har jeg sett det som viktig at Lovdata jobbet i retning av å gjøre mer rettsinformasjon gratis tilgjengelig. Dette et var tanker som allerede var nedfelt i Lovdata, og Lovdata har utnyttet de muligheter som ligger i Internett. Jeg tror ikke nødvendigvis at min holdning i styret har ført til at Lovdata har gått raskere fram på dette området.”*

Finnes det alternative organisasjonsmodeller?

Finnes det andre modeller som kan ivareta den ønskede nøytraliteten, og samtidig ha gjennomslag overfor rettsinstanser? Kunne for eksempel Lovdata vært et forvaltningsorgan slik som Domstolsadministrasjonen eller til og med en del av denne? Justisdepartementets representant opplever ikke dette som noen god idé. *”Det geniale med dagens løsning er jo dette jeg nevnte med de forskjellige aktørene som holder hverandre i sjakk. Det ville man i så fall ha mistet.”*

Vår informant mener at nettopp stiftelsesformen er en årsak til at Lovdata fungerer så godt som det gjør i dag. Stiftelsesformen er egnet til å markere uavhengighet til alle berørte interesser. Alternativet kan være enten kommersiell drift i en eller annens regi eller statsdrift i en eller annen form, hvilket ville gi bindinger til en av mange aktører i det rettssamfunn Lovdata skal betjene. Det er lett å se prinsipielle betenkeligheter ved begge alternativer når Lovdatas primærfunksjon er å dokumentere primærkilder.

Gjennom stiftelsesformen sikrer man seg også mot at Lovdata skal kunne kjøpes opp av noen. Lovdata er derfor uavhengig av alle kommersielle

Statskonsult rapport 2006:19

interesser – ut over egen interesse i å ha et tilstrekkelig økonomisk fundament for vedlikehold og videreutvikling.

Vedlegg 4

Oversikt over stiftelser med statlig tilknytning, pr januar 2006

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Senter for ungdom, helse, samliv og seksualitet 1987 Arbeids- og sosialdepartementet		helse/sosial	veiledning til ungdom om seksualitet mm			tilskudd fra HOD via SH-dir	
Sykehjelps- og pensjonsordning for leger 1965 Arbeids- og sosialdepartementet	Grunnkap. ca 15 mrd. kroner Ingen ansatte	helse/sosial	pensjonsordninger for leger	Ett medlem av totalt fire	Står under tilsyn av ASD	1,7 mill. kroner fra Rikstrygdeverket	
Ressurscenteret for omstilling i kommunene 1989 Arbeids- og sosialdepartementet	11 ansatte	sosial	konsulent- og rådgivingstjenester				
Miljømerking 1989 Barne- og likestillingsdepartementet	16 ansatte 12,6 mill. kroner	miljø, forbruker	administrasjon av miljømerking	BFD og MD/SFT i tillegg til ulike organisasjoner	Opprettet som følge av stortingsvedtak	3,8 mill. kroner fra BFD, ca 1 mill kroner fra MD	
Reisegarantifondet 1982 Barne- og likestillingsdepartementet	ingen ansatte	reiseliv, forsikring	Kontroll av garantier, sikre at reisendes interesser ivaretas ved manglende betalingsdyktighet	5 medlemmer (en fra myndighetene og to fra hhv forbrukere og arrangører)	Hjemlet i pakkereise-loven av 1995, egen forskrift for fondet		

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Stiftelsen Nor-Fishing 1992 Fiskeri- og kystdepartementet		fiskeri	messearrangement	2 av 5 styremedlemmer oppnevnt av FKD			
Beitostølen helsesportssenter, 1970 Helse- og omsorgsdepartementet	45 ansatte	helse	Fysisk aktivitet som virkemiddel for rehabilitering	HOD, 2 representanter, inkl. leder	lover på helseområdet, årlige budsjettvedtak	rammetilskudd fastsatt av HOD, avtale med Helse Øst	refusjoner
Valnesfjord helsesportssenter 1982 Helse- og omsorgsdepartementet	48 mill.kr	helse	Fysisk aktivitet som virkemiddel for rehabilitering	HOD, 1 av 9 medlemmer	lover på helseområdet. årlige budsjettvedtak	rammetilskudd fastsatt av HOD, avtale med Helse Nord	refusjoner
Institutt for kreftforskning 1953 Helse- og omsorgsdepartementet	230 ansatte	helse	forskning på kreftsykdommer				
Radiumhospitalets forskningsstiftelse, 1989 Helse- og omsorgsdepartementet	omsetning 20 mill.kroner	helse	Kommersialisering av forskningsresultater, overskudd går til kreftforskning	HOD og Radiumhospitalet			

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Landsbystiftelsen Helse- og omsorgsdepartementet	6 landsbyer	helse/psykisk utviklingshemmede	driver landsbyer for psykisk utv. hemmede på antroposofisk grunnlag		sosial-tjenesteloven, kommunehelse-tjenesteloven	57 mill. kroner	
Stiftelsen Frambu 1955 Helse- og omsorgsdepartementet	120 ansatte	helse	kompetansesenter for sjeldne funksjons-hemminger	2 av 7 medlemmer i styret oppnevnes av HOD		49,5 mill.kroner, Avtale med Helse Øst	
Modum bads nervesanatorium 1957 Helse- og omsorgsdepartementet	95 mill.kr. (2005)	helse/psykiatri	psykiatrisk behandling, diakonal forankring			84,6 mill.kroner	
Viken senter 2002 Helse- og omsorgsdepartementet	55 ansatte (ferdig utbygd)	helse/psykiatri	psykiatrisk behandling, diakonal forankring			31 mill.kroner	
Stiftelsen Amatheia, 1978 Helse- og omsorgsdepartementet	18,5 mill.kr	helse/sosial	veiledning til ikke-planlagte gravide			15 mill. kroner (80 prosent)	
Montebellosenteret, 1991 Helse- og omsorgsdepartementet	1000 pasienter årlig	helse/sosial	rehabilitering av kreftpasienter				

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Trasopklinikken 1957 Helse- og omsorgsdepartementet		helse/sosial	Behandling av rusavhengige			Rammeavtale med Helse Øst	
Lovdata 1981 Justis- og politidepartementet	21 mill kroner	justissektoren	opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon	Styret har fem medlemmer, JD oppnevner ett		Selv-finansierende	
Svalbardposten 1992 Justis- og politidepartementet	4 ansatte	Svalbard/kultur	drive avis på Svalbard	Styret har fem medlemmer, JD oppnevner ett		Pressestøtte fra KKD (247 000 kroner)	
Norsk institutt for by- og regionforskning Kommunal- og regionaldepartementet	59 mill kroner 75 ansatte	forskning	planleggingsfag, økonomi	7 medl. totalt 2 oppnevnes fra MD og 1 KRD		basis-finansiering NFR 11,1	ca. 30 mill. kroner i oppdragsinntekter i hovedsak off.sektor
Norsk form 1992 Kultur- og kirke departementet	32 mill kroner 24 ansatte	design	fremme kunnskap og bevissthet om estetisk kvalitet	KKD oppnevner tre av seks i styret		18,6 mill. kroner KKD's budsjett	Offentlig midler utgjør vesentlig deler av samlet finansiering. Forvalter tilskuddsordn. for UD
Nasjonalmuseet for kunst 2003 Kultur- og kirke departementet	96 årsverk, 156 mill. kroner	museum	museums- virksomhet innenfor billedkunst, kunsthåndverk, design, arkitektur	Valgorgan velger styret, staten har tre av sju representanter i valgorganer		129 mill. kroner over KKD's budsjett	

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Norsk bergverksmuseum 1938, 1989 Kultur- og kirke departementet	22 årsverk	museum	nasjonalt museum for bergverksdrift			10,7 mill.kroner over KKDs budsjett	
Norsk folkemuseum 1894 Kultur- og kirke departementet	127 årsverk	museum	museums- virksomhet – norsk kulturhistorie etter reformasjonen			51,9 mill. kroner over KKDs budsjett	
Norsk museum for fotografi – Preus fotomuseum 1995 Kultur- og kirke departementet	9 årsverk	museum	museums- virksomhet innenfor fotografi	KKD oppnevner hele styret		7,4 mill. kroner	
Norsk skogmuseum 1954 Kultur- og kirke departementet	45 årsverk	museum	museums- virksomhet, skog og utmark			11,6 mill. kroner over KKDs budsjett	
Norsk teknisk museum 1914 Kultur- og kirke departementet	38,5 årsverk			Styreleder og flere medlemmer oppnevnes av KKD		19,4 mill. kroner over KKDs budsjett (65% av inntektene)	
Institutt for romkunst 1989 Kultur- og kirke dept.						noe over KKDs budsjett	

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Eidsvoll 1814 1999 Kultur- og kirkedept.	7,8 årsverk	kultur	forvalter Eidsvolls- bygningen			7,4 mill. kroner over KKDs budsjett	
Nordnorsk kunstmuseum 1985 Kultur- og kirkedept.		kultur	kunstmuseum			9,2 mill. kroner	
Andre museer med statstilskudd som er stiftelser <ul style="list-style-type: none"> • maihaugen • nynorsk kultursenter • sunnmøre museum • ringve • nordenfjeldske kunstindustrimuseum • Trøndelag folkemuseum • luftfartmuseet • helgeland museum Kultur- og kirkedept.		kultur				totalt ca 80 mill. kroner fra KKD	
NORLA 1978 Kultur- og kirkedepartementet	5 ansatte	kultur	fremme av norsk litteratur i utlandet	Ett medlem oppnevnes av UD (av totalt 7)		7, 1 mill. kroner over KKDs budsjett	forvalter tilskuddsordning for UD (100 000)

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Institutt for sammenliknende kulturforskning 1922 (1992) Kultur- og kirke departementet	ikke fulltid	kultur/forskning	forskningsfinansiering			et lite statstilskudd fra KKD	
Stiftelsen kirkeforskning 1993 Kultur- og kirke departementet	8 ansatte, 5 mill. kroner i omsetning	forskning	forskning på områdene kirke/religion			4,2 mill. kroner fra KKD	
Oslo filharmonien 1919 Kultur- og kirke departementet	105 mill kroner (2003)	kultur	orkestervirksomhet			81,8 mill kroner fra KKD	
Stiftelsen Harmonien 1765 Kultur- og kirke departementet	76,6 mill kroner	”	”			69,6 mill. kroner fra KKD	
Trondheim symfoniorkester Kultur- og kirke departementet	57,6 mill kroner	”	”			38,8 Mill kroner fra KKD	tilskudd 70% fra staten 30% fra fylkeskommune/kommune

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Stavanger symfoniorkester 1931 Kultur- og kirke departementet	55,7 mill kroner	”	”			36,2 fra KKD	”
Stiftelsen KSO (Kristiansand symfoniorkester) Kultur- og kirke departementet	38,5 mill. kroner	”	”			22,7 fra KKD, 4 mill. kroner fra FD	”
Tromsø symfoniorkester Kultur- og kirke departementet	13 mill. kroner	”	”	7 medlemmer, 4 oppnevnt av KKD		7,9	”
Det norske blåseensemble 2003 Kultur- og kirke departementet	17,9	”	”			9,0 mill. kroner fra KKD 4,8 fra FD	
Norsk senter for økologisk landbruk 1987 Landbruks- og matdepartementet	15 mill kroner	landbruk	forskning, utvikling, formidling, forvaltning			4,4 mill. kroner	
Jordforsk 1989 Landbruks- og matdept.	58 mill kroner	landbruk	forskning	LD og MD oppnevner ett medlem hver (av totalt 7)		11 mill kroner i basis-finansiering	

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Norsk senter for bygdeforskning 2001 Landbruks- og matdepartementet	16,7 mill. kroner	landbruk, bygdeutvikling	forskning	to fra Norges forskningsråd, to fra NTNU, (totalt 9)		tilskudd fra LMD 5,7 mill kroner	
Stiftelsen Det norske arboretet 1971 Landbruks- og matdepartementet		landbruk	forskning, undervisning, formidling	LD er representert i styret		360 000 fra LMD i 2003	
Stiftelsen landbrukets næringsmiddelforskning 1971 Landbruks- og matdepartementet	fordeler 44,5 mill. kroner i året	landbruk	forskningsfinansiering	LD har styreleder (totalt fem medlemmer i styret)		Fordeler forskningsavgift til Matforsk	
Stiftelsen Matmerk 1994 Landbruks- og matdepartementet	18 mill. kroner	landbruk	administrerer varemerkeordning	LD sitter i representantskapet		90 prosent finansiert fra jordbruksoppjøret og oms. rådet	
Norsk hestesenter 1985 Landbruks- og matdepartementet	24 mill. kroner (2002)	landbruk	faglig senter for hest	styreleder fra LD, totalt 7 i styret		18 mill kroner (2002) Rikstotomidler	

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Arctic Monitoring and Assessment programme 1997 Miljøverndepartementet		miljø	rådgivende organ for myndigheter i åtte land			2,2 mill. kroner over MDs budsjett	
GRID Arendal 1989 Miljøverndepartementet	32,5 mill kroner	miljø	informasjons- og kommunikasjon på miljøområdet			4 mill. kroner fra MD	0,5 mill fra andre statlige virksomheter
Norsk institutt for kulturminneforskning 2003 Miljøverndepartementet	48 mill. kroner	kulturminne,	forskning på kulturminner			Basis-finansiering 12 mill kroner 4,4 i strat.midler	prosjektinntekter vesentlig off. finansiert
Norsk institutt for luftforskning 1969 Miljøverndepartementet	107 mill. kroner	miljø	forskning på luftforurensing	MD oppnevner tre, NFR to, ansatte to		Basis-finansiering 12 mill. kroner	prosjektinntekter fra off. forv. 25% av omsetning
Norsk institutt for naturforskning, 1988 Miljøverndepartementet	158 årsverk, 164 mill kroner	miljø, naturforvaltning	forskning, utredning og dokumentasjon	7 medlemmer utnevnes av MD, NFR og de ansatte		Basis-finansiering 12 mill. kroner, Naturforvaltning 55 mill. kr (MD)	NFR midler ellers 40 mill. kroner
Norsk institutt for vannforskning, 1958 Miljøverndepartementet	162 årsverk, 152 mill. kroner	miljø, forurensing	forskning, informasjon og kompetanseoppbygging	7 medlemmer utnevnes av MD, NFR og de ansatte		Basis-finansiering 24,6 mill kroner (15%)	Prosjektinntekter off.sektor 65,4 mill. kroner

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Senter for internasjonal miljø- og klimapolitikk CICERO 1990 Miljøverndepartementet	31 årsverk, 25 mill. kroner	miljø, klima, forurensing	forskning, utredning, rådgivning og informasjon	8 medlemmer utnevnt av MD		4,8 fra NFR, 1,2 fra MD	Offentlig finansiering utgjør ca 80%
GRIP senter 1995 Miljøverndepartementet	19 ansatte	miljø	Veiledning og informasjon(?) for å sikre bærekraftig utvikling i off. og private virksomheter	8 medlemmer oppnevnes fra MD, de fleste etter forslag fra div. organisasjoner		8,5 mill kr over MDs budsjett	
Polaria 1997 Miljøverndepartementet		miljø, polar, arktis	informasjon, underholdning				
Norsk Edipro – Norstella 1994 Fornyings- og administrasjonsdept.	tre ansatte	informasjons- teknologi	standardisering av datautveksling	MOD oppnevner ett medlem av syv		1,4 mill kroner FADs budsjett	
Teknologisk institutt 1988 Nærings- og handelsdepartementet	240 mill. kroner	næringsutvikling	teknologiutvikling SMB			avviklet	
ViNN 1988 Nærings- og handelsdepartementet	50 mill. kroner	næringsutvikling	teknologiutvikling SMB i Nord-Norge			avviklet	

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Norsk Designråd 1963 Nærings- og handelsdepartementet	18 mill. kroner	næringsutvikling	fremme bruk av god design			12,5 mill. kroner NHDs budsjett	
Møreforskning 1979 Nærings- og handelsdepartementet	28 mill kroner 44 ansatte	forskning	forskning til beste for regionen	9 medlemmer, en fra NFR		basis-finansiering 5,4 mill kroner	5,5 mill fra NFR i prosjektmidler
Nord-Trøndelagsforskning 1983 Nærings- og handelsdepartementet	30 ansatte 13 mill kroner	forskning	forskning i samarbeid med høyskolen			basis-finansiering 2,1 mill kroner	3,5 fra NFR i prosjektmidler
Nordlandsforskning 1979 Nærings- og handelsdepartementet	39 ansatte 27 mill kroner	forskning	forskning i samarbeid med høyskolen			basis-finansiering 5,9	3,8 fra NFR i prosjektmidler
Rogalandsforskning 1973 Nærings- og handelsdepartementet	196 ansatte 198 mill kroner	forskning	forskning på petroleum (teknisk) og samfunn			basis-finansiering 3,3 + 14,2	11,8 + 24 fra NFR i prosjektmidler
NORSAR 1968 Nærings- og handelsdepartementet	47 ansatte 46 mill kroner	forskning	forskning på geofysikk, jordskjelv		Oppgaver i tilknytning til prøvestans-avtalen	basis-finansiering fra NFR 5 mill kroner	ca 5 fra NFR i prosjektmidler

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
SINTEF 1950 Nærings- og handelsdepartementet	1,7 mrd kroner, 1810 ansatte	forskning	grunnforskning, anvendt forskning og oppdragsforskning			7 prosent basisfinansiering fra NFR	18 % utgjør oppdrag fra off. forvaltning
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning 1991 Nærings- og handelsdepartementet	omsetning ca 65 mill kroner	forskning	stiftelsen forvalter fondet, forskningsvirksomheten skjer i datterselskapet	7 medlemmer, ett fra hhv NHD og NFR			
Telemarksforskning-Bø 1984 Nærings- og handelsdepartementet	14 mill kroner 25 ansatte	forskning	forskning på regionalt, nasjonalt og internasjonalt plan, nyskapning, økonomi mm			basisfinansiering 2,2 mill kroner	3 mill kroner fra NFR i prosjektmidler
Telemarksforskning – Notodden 1987 Nærings- og handelsdepartementet	5,3 mill kroner 15 ansatte	forskning	forskning innenfor pedagogikk og læring			basisfinansiering 1,3 mill kroner	
Transportøkonomisk institutt 1986 (som stiftelse) Nærings- og handelsdepartementet	64 mill kroner 65 ansatte	forskning	forskning og utredning innenfor samferdsel	8 medlemmer, Statens vegvesen sitter i styret		basisfinansiering fra NFR 11,5 mill kroner	7,6 mill kroner fra NFR i prosjektmidler

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Østlandsforskning 1984 Nærings- og handelsdepartementet	28 ansatte 19 mill kroner	forskning	forskning og utredning med innlandsfylkene som forankring	7 medlemmer, NFR oppnevner ett		3,4 mill kroner i basis-finansiering	3,8 mill kroner i prosjektmidler fra NFR
Vestlandsforskning 1985 Nærings- og handelsdepartementet	25 ansatte 16,5 mill kroner	forskning	forskning og utvikling i regionen			3,5 mill kroner i basis-finansiering	2,8 mill kroner i prosjektmidler fra NFR
Norges byggforskningsinstitutt 1953 Nærings- og handelsdepartementet	120 mill kroner 167 ansatte	forskning	forskning på byggeteknikk og planlegging			Basis-finansiering NFR 12,1	7,0 fra NFR i prosjektmidler
Norges Geotekniske institutt 1953 Nærings- og handelsdepartementet	185 mill kroner 157 ansatte	forskning	forskning på fundamentering, geofysikk etc		Ansvar for norsk kompetanse på skred	Basis-finansiering NFR 17,1	18,7 fra NFR i prosjektmidler
Norsk regnesentral 1952 Nærings- og handelsdepartementet	50 mill kroner 75 ansatte	forskning	forskning innenfor IKT og statistisk matematikk			Basis-finansiering NFR 10,2	6,5 fra NFR i prosjektmidler
Telemark teknisk-industrielle utviklingscenter 1986	18 mill kroner 35 ansatte	forskning	forskning på nasjonalt nivå innenfor prosess- og pulverteknologi			Basis-finansiering NFR 4,4	0,3 fra NFR i prosjektmidler

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Nærings- og handelsdepartementet							
Østfoldforskning 1988 Nærings- og handelsdepartementet	16 mill kroner 25 ansatte	forskning	forskning innenfor miljø og offentlig økonomi			Basis-finansiering NFR 2,7	0,5 fra NFR i prosjektmidler
INTSOK 1997 Olje- og energidepartementet	25,5 mill.kroner (2005)	olje/næringsutvikling	markedsføring av norsk petroleumsindustri i utlandet	UD, NHD og OED sitter i styret (totalt 12 styremedlemmer)		15 mill. kroner OEDs budsjett	
Petrad 1994 Olje- og energidepartementet	15 mill. kroner	olje/bistand	utvikling av petroleumsforvaltning og administrasjon i utv. land mm	5 medlemmer, dep. oppnevner (sitter ikke selv)		3 mill. kroner fra OED 6 mill. kroner fra NORAD	
Norsk oljemuseum 1981 Olje- og energidepartementet	19 ansatte	museum	formidling til allmennheten om petroleumsvirksomhetens betydning	ett medlem oppnevnes av OED (totalt 8 medlemmer)		4,45 mill. kroner over OEDs budsjett	
Administrativt forskningsfond 1952 Kunnskapsdepartementet	46 ansatte 68 mill. kroner	organisasjons- og lederutvikling	kurs og opplæring				

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Det kongelige norske videnskabers selskaps stiftelse 1926 (1760)							
NIFU-STEP 1969/2004 Kunnskapsdepartementet	80 ansatte 60 mill. kroner	forskning	forskning, utredning og statistikk på utdanning og innovasjon	7 medlemmer (5 fra NFR, 1 fra UFD og 2 fra de ansatte)		Basis-finansiering 9 mill kroner (NFR/UFD)	Faste oppdrag ca 8 mill. kroner
Fridtjof Nansen Institutt 1958 Kunnskapsdepartementet	34 ansatte 22 mill kroner	forskning	forskning og drift av Polhøgda			Grunnbev. 4,5 mill kroner	NFR og departementer ca 12,5 mill. kroner
Institutt for energiteknikk 1953 Kunnskapsdepartementet	530 ansatte, 500 mill.kroner	forskning,	forskning, drift av atomreaktor fagfelt: energi, materialer, prosesser			Offentlige bevilgninger ca 90 mill. kroner(drift av Halden-reaktoren, nukleære aktiviteter og basis-finansiering fra NFR)	
Institutt for fredsforskning- PRIO 1959 Kunnskapsdepartementet	ca 57 42 mill. kroner i 2004	forskning	forskning på konflikter, utenrikspolitikk etc.	7 medlemmer, to fra NFR		basis-finansiering fra NFR 9 mill kroner	10 mill kroner fra NFR

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Senter for høyere studier 1995 Kunnskapsdepartementet	14 mill kroner 4 ansatte	forskning, grunnforskning	gir fremragende forskere ett års forskningsopphold			ja	
Universitetsstudiene på Kjeller 1987 Kunnskapsdepartementet	12 heltid/ 30 deltid 18 mill kroner	utdanning og forskning	Drive universitetsstudiene på Kjeller og samarbeide med forskningsmiljøer i området			14,5 mill kroner over KDs budsjett	
Barratt Due Musikkinstittutt Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Utdanning innenfor musikk		Universitets- og høyskoleloven	12,9 mill. kr.	Sum av basisfinansiering og utdanning
Bergen Arkitekt Skole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Arkitektutdanning		”	9,4 mill. kr.	Sum av basisfinansiering og utdanning
Betanien diakonale høgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Sykepleieutdanning		”	18,2 mill. kr.	”
Den Norske Balletthøgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Utdanning dans		”	4,3 mill. kr.	”
Den norske Eurytmihøgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Utdanning innenfor eurytmi/dans		”	2,7 mill.kr.	”
Diakonhjemmet høgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Sykepleieutdanning		”	57,8 mill. kr	”

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Diakonissehjemmets høgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Sykepleieutdanning		”	17,8 mill.kr	”
Dronning Mauds Minne høgskolen Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Sykepleieutdanning		”	58,3 mill. kr	”
Høgskolen Diakonova Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Sykepleieutdanning		”	26,5 mill.kr.	”
Høgskolen i Staffeldtsgate Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning			”	8,3 mill. kr	”
Lovisenberg diakonale høgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Sykepleieutdanning		”	42, 5 mill.kr	”
Norges Informasjons- teknologiske Høgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning	Informasjons- teknologi		”	21,9 mill.kr	”
Rogaland Høgskole Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning			”	24,9 mill.kr	”
Rudolf Steinerhøgskolen Kunnskapsdepartementet		Høyere utdanning			”	8,4 mill.kr	”
Office for Contemporary Art Norway 2001 Utenriksdepartementet/ Kultur- og kirkedept.	7 ansatte	kultur, kunst	fremme norsk deltakelse i internasjonalt arbeid på området bildende kunst			5,4 mill. kroner over KKD's budsjett (2005) (100 % statlig)	Tilskuddsforvalter

Stiftelse, stiftelsesår, dep.tilknytning	Omsetning ev. antall ansatte	Sektor/område	Formål/oppgaver	Statlig styreoppnevning	Lov og regelverk	Statlig tilskudd 2004/2005	Annen statlig finansiering
Norsk-fransk stiftelse for vitenskapelig og teknisk forskning og utvikling 1983 Utenriksdepartementet	ingen ansatte, ivaretas av NFR i Norge 3 mill.kr	forskning, bilateralt samarbeid	fremme forskning og utvikling og samarbeid mellom Frankrike og Norge	12 medlemmer, 6 fra hvert land, 4 utpekes av regjeringen		Inntil 50% statlig finansiering	

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Statens bruk av stiftelser
Statskonsults rapportnummer:	2006:19
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli, Ellen Hov Aanæs, Inger Johanne Sundby og Tone Ibenholt
Prosjektnummer:	131044
Prosjektnavn:	Stiftelser i staten
Prosjektleder:	Tone Ibenholt
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Målet for prosjektet har vært å få en oversikt over statens bruk av stiftelser. Dette har omfattet følgende:</p> <ul style="list-style-type: none">• i hvilken grad velger staten å organisere egen virksomhet i stiftelser• hvilke styringsvirkemidler bruker staten overfor stiftelser• hvordan har den forvaltningspolitiske utviklingen vært innenfor staten når det gjelder bruk av stiftelser. <p>Stiftelsesformen velges sjeldnere i dag enn for 10 til 15 år siden. Årsaker til dette er blant annet at:</p> <ul style="list-style-type: none">• organisering innenfor staten er blitt mer fleksibel enn tidligere,• stiftelsesloven er endret og selvstendighetskriteriene er styrket,• økt bevissthet og mer kunnskap om stiftelsesformen. <p>Stiftelser er fortsatt viktige på en rekke sektorer. Dette gjelder blant annet sektorer der frivillige organisasjoner driver institusjoner og der institusjoner er bygd opp med utgangspunkt i en donasjon. En rekke forskningsinstitutter er stiftelser. Museumsområdet er det eneste feltet der staten fortsatt anbefaler stiftelsesformen. Det viktigste argumentet for dette er at stiftelsesformen sikrer uavhengighet fra staten.</p>
Emneord:	Stiftelser, tilskudd, styrer, stiftelseslov, virkemiddelbruk, statlig styring
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	78
Dato for utgivelse:	15.11.07
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no