
Føreord

Riksrevisjonen har gjennomført ei undersøking i samband med bruken av stiftingar i statsforvaltninga. Undersøkinga omfattar 18 stiftingar. Riksrevisjonen er på fleire område kritisk til bruken av stiftingar, og Stortinget har slutta seg til denne kritikken. Stortinget ber Arbeids- og administrasjonsdepartementet følgja opp rettleiingsansvaret sitt overfor dei andre departementa, og rapportera attende til Stortinget etter at dei har hatt ein gjennomgang av forholda som det er peika på.

Statskonsult har på oppdrag frå Arbeids og administrasjonsdepartementet utarbeidd denne rettleiinga for departement og underliggjande verksemder i det arbeidet dei har med å gjennomgå og vurdera stiftingar som dei har oppretta, åleine eller i samarbeid med andre, eller stiftingar som dei på annan måte har eit forhold til.

Statskonsult vil takka Finansdepartementet, Justisdepartementet og Kyrkje-, undervisnings- og forskingsdepartementet for kommentarar til utarbeidinga av sjekklista.

Rettleiinga er utarbeidd av Hogne Tellnes, Janne K. Kjøllesdal og prosjektleiar Øystein Solheim Lien.

Statskonsult ønskjer lukke til med arbeidet.

Oslo, oktober 1999

Jon Blaalid

Innhold

Bakgrunn og formål	1
Kort om forslag til ny lov om stiftingar	2
Lesarrettleiing	3
DEL I FORKLARING TIL SPØRSMÅLA	6
1 Kva verksemder omfattar sjekklista?	6
1.1 Fell verksemnda innanfor stiftingslova?.....	6
1.2 Kva stiftingar yter departementet/underliggjande verksemder tilskot til?	6
1.3 Kva stiftingar kjøper departementet/underliggjande verksemder varer og tenester frå?	7
1.4 Kva stiftingar har departementet eller underliggjande verksemder vore med på å etablere?.....	7
1.5 Kva stiftingar godkjenner departementet/ underliggjande verksemder vedtekter for?.....	7
1.6 Kva stiftingar oppnemner departementet/underliggjande verksemder medlemer til styrande organ til?.....	7
2 Trekk ved etableringa av stiftinga	8
2.1 Når blei stiftinga oppretta?	8
2.2 Kven var stiftarane?	8
2.3 Formålstypar og val av organisasjonsform.....	9
3 Omdanning og vedtektsendringar	11
3.1 Kven har fullmakter til å endra vedtektene?.....	11
3.2 Skal departementet/underliggjande verksemd godkjenna vedtektsendringar?	11
3.3 Skal alle eller berre visse endringar i vedtektene behandlast av departementet/underliggjande verksemd?	11
3.4 Kven avgjer og korleis blir ei omdanning som inneber oppløysing avgjort?.....	12
4 Oppnemning av styre og styremedlemer	14
4.1 Kven oppnemner medlemer til styret?.....	14
4.2 Kva slags institusjonsbakgrunn har medlemene i styret?	14
4.3 Kva andre organ har stiftinga og kven utnemner representantar til slike organ?.....	15
5 Finansiering	16
5.1 Kor stor er grunnkapitalen?	16
5.2 Kor stor del av grunnkapitalen har departementet/underliggjande verksemd stått for?.....	16
5.3 Kor stor del av dei totale inntektene i stiftinga utgjer avkastinga av grunnkapitalen?	17
5.4 Yter departementet/underliggjande verksemd tilskot til stiftingar?.....	17
5.5 Dersom det blir gitt tilskot, kor stort er tilskotet, og kor stort er tilskotsdelen av dei totale inntektene i stiftinga?.....	18
5.6 Vilkår knytt til tilskotet.....	19
5.7 Kor stor del av inntektene i stiftinga utgjer kjøpa som departementet/ underliggjande verksemd gjer av varer og tenester?	20
5.8 Korleis er vilkåra for å kjøpa varer og tenester utforma?.....	21
5.9 Korleis skjer kjøp av varer og tenester frå stiftinga?.....	21
5.10 Har stiftinga høve til å ta opp lån?.....	21

6	Offentlege planar og særskild regulering.....	22
6.1	Er formålet og/eller oppgåvene til stiftinga slik at dei er viktige for å kunna ta vare på sektorpolitiske eller samfunnsmessige omsyn og oppgåver?.....	22
6.2	Er heile eller delar av verksemda til stiftinga regulert med spesielle lover (utanom stiftingslova) og forskrifter, konsesjonar, lisensar osv.?.....	22
6.3	Er stiftinga tildelt offentleg myndigheit ved lov?.....	23
6.4	Inngår stiftinga og verksemda i offentlege sektorplanar (stortingsmeldingar osv.)?.....	23
7	Styring og kommunikasjon i praksis.....	24
7.1	Kva slags type kontakt er det mellom departementet/underliggjande verksemd og representantar for leiinga i stiftinga?	24
7.2	Er det tilhøve som ikkje kan endrast utan godkjenning frå departementet/underliggjande verksemd?	24
7.3	Gir departementet/underliggjande verksemd stiftinga instruksar eller ”signal”?.....	25
7.4	Kor avhengig vurderer departementet/underliggjande verksemd at det/ho er av denne kommunikasjonen med stiftinga?	25
8	Samla vurdering og konklusjon.....	26
	DEL II SJEKKLISTE.....	29
	DEL III UTDRAG FRÅ VIKTIGE BAKGRUNNSDOKUMENT.....	38
	Litteraturliste.....	43
	Vedlegg	

Bakgrunn og formål

Bakgrunnen for å arbeida ut denne sjekklista er den undersøkinga som Riksrevisjonen har gjort om bruken av stiftingar i statleg forvaltning¹ og den behandlinga Stortinget har hatt av undersøkinga². Riksrevisjonen har sett på:

- måten staten styrer stiftingar på
- om den statlege styringa er så omfattande at det kan seiast å vera i strid med stiftingslova, eventuelt at ein kan stilla spørsmål ved om stiftingane er reelle
- om stiftingsforma er formålstenleg om ein ser ho i lys av statlege styringsbehov og mål på området

Riksrevisjonen er kritisk til den statlege bruken av stiftingar, og Stortinget har slutta seg til denne kritikken. Stortinget ber Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) følgja opp rettleiingsansvaret dei har overfor dei andre departementa og rapportera attende til Stortinget etter at dei har hatt ein gjennomgang av forholda som det er peika på.

AAD har det overordna ansvaret for at det blir ein gjennomgang av den statlege bruken av stiftingar som tilknytingsform og for å rapportera attende til Stortinget. Kwart departement har ansvar for å gjennomgå stiftingar som på ein eller annan måte er knytte til og høyrer inn under dei sektorane departementet har ansvar for.

Formålet med denne sjekklista er å medverka til at departementa og dei under liggjande verksemdene stiller dei rette spørsmåla i gjennomgangen dei har av stiftingane. Sjekklista skal vera ei rettleiing og hjelp for departementa og dei underliggjande verksemdene i dette arbeidet. Gjennomgangen skal munna ut i ei vurdering av om styringsbehova og styringsmåtane m.m. samsvarar med stiftingsforma, og om stifting som tilknytingsform i kvart tilfelle er riktig og formålstenleg.

Ein slik gjennomgang vil likevel berre vera halve jobben. Ein gjennomgang av ei einskild stifting vil kunna munna ut i ei vurdering som tilseier at å bruka denne tilknytingsforma er i samsvar med intensjonane i organisasjonsforma. Gjennomgangen kan likevel også føra til motsett resultat- at stifting som tilknytingsform ikkje er i samsvar med intensjonane. Då må ein tilpassa anten det forholdet departementet eller den underliggjande verksemda har til stiftinga, slik at det blir i samsvar med intensjonane i lovverket, eller endra tilknytingsforma slik at ho blir i samsvar med dei reelle forholda som er mellom departementet eller den underliggjande verksemda og stiftinga.

Spørsmål knytte til å leggja om styringsformer og val av tilknytingsformer er ikkje behandla grundig i denne rettleiinga, men ein rører så vidt ved temaet. AAD har gjort greie for retningslinjene for å velja ulike tilknytingsformer i

¹ Dok. nr. 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

² Innst. S. nr. 177 (1998–99) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomitéen om Riksrevisjonens undersøkelse om bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Departementet har også gitt ut ein oversikt over aktuelle tilknytningsformer og særtekka ved dei.³ Begge desse dokumenta byggjer på NOU 1989:5 En bedre organisert stat som gir ein omfattande omtale og vurdering av ulike tilknytningsformer. AAD understrekar likevel at det vil vera kvart departement, med nødvendig framlegging for regjering og Storting, som er ansvarleg for valet av tilknytningsform for verksemdene. Denne sjekklista byggjer i hovudsak på desse dokumenta, Statskonsult sine publikasjonar og Lov om stiftelser, 23. mai 1980 nr 11.

Kort om forslag til ny lov om stiftingar

Eit regjeringsoppnemnd utval la i mai 1998 fram ei innstilling med forslag til ny lov om stiftingar.⁴ Utvalet har lagt fram fleire forslag. Nokre viktige skilnader mellom lovforslaget og lova som gjeld, er:

- at skiljet mellom offentlege og private stiftingar blir oppheva
- at det i forslaget berre er skild mellom det som blir kalla almenne og næringsdrivande stiftingar
- at nye reglar tek sikte på å verna om sjølvstendet til stiftinga, dvs. at stiftingane blir forvalta som frittståande rettssubjekt utan påverknad frå dei som gjer krav på eigarskap eller frå andre utanforståande
- at det blir føreslege å innføre eit høgare beløpskrav for avsett grunnkapital og ei strammare regulering av korleis han blir brukt
- at det blir lagt opp til eit meir strukturert regelsett for og gjennomføring av offentlig tilsyn og kontroll med stiftingane (mellom anna er det føreslege å oppretta eit stiftingstilsyn med ei tilhøyrande uavhengig stiftingsklagenemnd)

Det er likevel to tilhøve som – dersom forslaga blir vedtekne – eventuelt kan få konsekvensar for praksisen staten har med å bruka stiftingar.

- Stiftande organ og styreoppnemning
- Stiftande organ og om dei har høve til å endra vedtektene for stiftinga

Utvalet har ønskt å leggja tilhøva til rette for at kravet til sjølvstende i praksis blir gjennomført i forhold til grunnleggjaren av stiftinga. I forslaget til ny stiftingslov er det såleis innført sterkare avgrensingar for stiftande organ når det gjeld å velja styremedlemer som er tilsette i eiga verksemd enn det er i stiftingslova som no gjeld. Utvalet har likevel opna for at det foreslegne

³ Administrasjonsdepartementet 1994: Tilknytningsformer for statlige virksomheter.

⁴ NOU 1998:7 Om stiftelser.

stiftingstilsynet kan gjera unntak frå desse vedtaka. Skjerpingane omfattar forbod mot:

- at den som har gitt formuesverdien som inngår som grunnkapital, kan vera styreleiar
- at den som har gitt formuesverdien som inngår som grunnkapital, og dei som står nær personen, i tillegg til personarsom har tillitsverv i eller står i eit tilsetjings- eller underordningsforhold til denne personen, kan utgjera fleirtal i styret
- at ein person som har ei slik stilling som nemnd i utkastet § 1–4 tredje ledd og nærståande til denne personen, kan utgjera fleirtal i styret, dersom stiftinga er oppretta av ein juridisk person, jf utkastet § 4–2 femte ledd

I forslaget til ny stiftingslov er det fremja forslag om å ta frå stiftande organ retten til omdanning. Grunngevinga for forslaget er behovet for å styrkja kravet til sjølvstende og å leggja tilhøva til rette for ei mest mogeleg uavhengig forvaltning av stiftinga.

I samband med utarbeidinga av sjekklista er det ikkje teke omsyn til desse forslaga. Sjekklista er heilt ut tilpassa den eksisterande stiftingslova⁵. Departementa og andre forvaltningsorgan som har relasjonar til stiftingar, bør likevel vera kjende med hovudinnhaldet i forslaga og i ei eventuell ny stiftingslov.

Lesarrettleiing

Rettleiinga er delt inn i tre delar. Del I gir ein utfyllande omtale og forklaring av dei ulike punkta i sjekklista. Del II inneheld sjekklista med dei spørsmåla som det er rådd til å gå gjennom. Del III inneheld utdrag frå viktige bakgrunns dokument.

Del I Forklaring til sjekklista

Tematisk er denne delen bygd opp på same måten som del II. Kwart avsnitt har ei nummerinndeling som viser til dei ulike sjekkpunkta i del II Sjekklista. I tillegg til omtalen av bakgrunnen for sjekkpunkta og viktige problemstillingar knytte til kvart punkt er det nemnd kva konklusjonar dei ulike svara kan gi. Vi vil rå til å lesa forklaringane i del I før ein svarar på spørsmåla i del II Sjekklista.

Del II Sjekklista

Punkta i sjekklista er nummererte i rekkjefølgje i forhold til hovudtema. Nummeret på sjekkpunktet korresponderer som nemnd med del I Forklaring til sjekklista.

⁵ Lov om stiftelser, 23. mai 1980 nr 11.

Sjekklista er delt inn i tre steg:

- Steg A: identifisering og utveljing av kva stiftingar som skal vera med i gjennomgangen og ei grovsortering av stiftingane.
- Steg B: spørsmål i gjennomgangen av kvar einskild stifting.
- Steg C: ei samla vurdering av kvar einskild stifting.

Steg A

Steg A gir ei rettleiing i kva stiftingar som bør veljast ut og gjennomgåast. Med stiftingar meiner ein i denne samanhengen verksemdar som er organiserte etter stiftingslova som gjeld no. Den viktigaste gruppa av stiftingar i denne samanhengen er stiftingar som departementet eller nokon av dei underliggjande verksemdene i departementet har vore med på å etablera. Ofte har departementet/underliggjande verksemd også rett til å godkjenne endringar i vedtekter og/eller medverka i oppnemninga av medlemmer i dei styrande organa for desse stiftingane. Eit tredje forhold som er viktig i relasjonen, er om departementet/underliggjande verksemd medverkar til å finansiera stiftinga gjennom tilskot eller kjøp av varer og tenester frå stiftinga. Dersom relasjonen mellom departementet/underliggjande verksemd og stiftingane omfattar desse forholda, er det viktig at ein går nøye gjennom alle punkta i sjekklista.

Dersom ei stifting berre tek imot tilskot frå departementet eller underliggjande verksemd, eller departementet/underliggjande verksemd kjøper varer eller tenester frå stiftinga, må relasjonen til stiftinga vurderast i forhold til økonomireglementet og regelverket for innkjøpsverksemda i staten.

Som vedlegg ligg ein hjelpetabell som kan brukast til å velja ut stiftingar som skal gjennomgåast.

Steg B

Steg B omhandlar sjekkpunkt som departementa bør gjennomgå når dei vurderer kvar einskild stifting. Sjekklista viser ein oversikt over dei spørsmåla som departementa bør stilla, og over dei vurderingane som bør gjerast i samband med kvart spørsmål. Sjekkpunkta er knytte til styringsverkemiddel som staten kan nytta overfor stiftingane, åleine eller i kombinasjon med kvarandre. Det er teke utgangspunkt i desse styringsverkemidla:

- deltaking ved etablering
- fastsetjing og/eller godkjenning av vedtektene og endringar i dei
- oppnemning av styre og styremedlemmer
- utforming av vilkår ved tilskot til og kjøp frå stiftingane
- lovgjeving og forskriftsutforming og innlemming i sektorplanar og sektorpolitikk
- styring og kommunikasjon i praksis

Det er ikkje prioritert mellom dei ulike sjekkpunkta.

Steg C

I steg C er det utarbeidd moment som kan medverka til å gi ei samla vurdering av dei ulike sjekkpunkta under steg B.

I prinsippet kan ein tenkja seg desse utfalla av vurderinga av kvar einskild stifting:

- Dei statlege relasjonane til stiftinga er formelt og reelt i samsvar med dei krava som organisasjonsforma og sjølvstendekravet i stiftingslova set, og det er ikkje nødvendig å gjera endringar.
- Den statlege styringa av stiftinga bryt samla sett med grunntrekka ved organisasjonsforma og sjølvstendekravet. Då kan ein anten endra formell og faktisk styring slik at styringa samsvarar med krava i stiftingsforma, eller dersom ein ønskjer å oppretthalda styringsbehovet og styringsmåten (i hovudsak), kan ein omdanna stiftinga til ei anna tilknytingsform.

Del III Utdrag frå viktige bakgrunnsdokument

For å letta arbeidet i gjennomgangen og gi full oversikt over sentrale ordningar i regelverk som regulerer ulike sider av forholdet som staten har til stiftingar, er det i denne delen teke med utdrag frå viktige bakgrunnsdokument. Desse utdraga er attgjevne:

- Bevilgningsreglementets § 17.
- Økonomireglementet. Del III funksjonelle krav. Kapittel 11 Tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende m.m.
- Statens personalhåndbok, punkt 1.04.02 Adgangen til oppnevning av embets- og tjenestemenn i styrer og råd mv.

DEL I Forklaring til spørsmåla

1 Kva verksemder omfattar sjekklista?

I steg A blir departementet beden om å ta ei utveljing mellom alle dei verksemdene som i utgangspunktet kan tenkjast å vera aktuelle, og deretter grovsortera dei stiftingane som skal inngå i gjennomgangen. Til dette kan ein nytta skjemaet i sjekklista. I vedlegget er det eit samleskjema som kan nyttast. Nedanfor er spørsmåla nærare forklarte.

1.1 Fell verksemda innanfor stiftingslova?

Sjekklista gjeld alle verksemder som er omfatta av Lov om stiftelser av 23. mai 1980 nr. 11 og der staten har ei eller anna form for relasjon til verksemda. Stiftelseslova § 2 fyrste ledd lyder: ”En stiftelse opprettes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formålv ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art.” Stiftingane er sjølveigande juridiske personar.

Føresegna er blitt oppfatta som ein definisjon av ei stifting, sjølv om det eigentleg handlar om korleis ei stifting blir oppretta. Kjernen i føresegna er det såkalla ”sjølvstendekriteriet”, dvs. at formuesverdien må vera stilt sjølvstendig til rådvelde for formålet, slik at ingen utanforståande har eigarinteresser i stiftinga.

Stiftinga må ha ein grunnkapital. For den tradisjonelle stiftinga vil grunnkapitalen utgjera fundamentet for livet til stiftinga. Lova set ingen avgrensingar i kva slags formuesverdiar grunnkapitalen kan bestå av.

Stiftinga må ha eit formål. Opprekninga i lova over kva formål ei stifting kan ha, er ikkje fullstendig. Formålet må vera nedfelt i vedtektene.

1.2 Kva stiftingar yter departementet/underliggjande verksemder tilskot til?

Dersom departementet/underliggjande verksemder yter tilskot til ei stifting som er etablert etter stiftingslova, skal stiftinga omfattast av gjennomgangen. I gjennomgangen er det tre forhold som er særleg interessante:

- storleiken på det statlege tilskotet (som del av dei totale inntektene i stiftinga)
- vilkåra ved tilskotet
- om departementet yter tilskot (åleine eller saman med andre verksemder) samstundes som det er nytta andre styringsverkemiddel

Dei meir detaljerte spørsmåla er det gjort nærare greie for under punkt 5.45.6.

1.3 Kva stiftingar kjøper departementet/underliggjande verksemder varer og tenester frå?

Dersom departementet/underliggjande verksemder kjøper varer eller tenester frå stiftinga, skal stiftinga omfattast av gjennomgangen. Underliggjande forhold som kan vera interessante er:

- Kor stor del av dei totale inntektene i stiftinga utgjer kjøp frå departementet/underliggjande verksemder?
- Kva vilkår set departementet/underliggjande verksemd?
- Er det brukt nokon av dei andre styringsverkemidla i kombinasjon med kjøpa?

Dei meir detaljerte spørsmåla er det gjort nærare greie for under punkt 5.75.9.

1.4 Kva stiftingar har departementet eller underliggjande verksemder vore med på å etablera?

Alle stiftingar som departementet har etablert, åleine eller saman med andre stiftarar, skal vera med i gjennomgangen. Gjennomgangen skal også omfatta stiftingar som underliggjande forvaltningsorgan har vore med på å etablera.

1.5 Kva stiftingar godkjenner departementet/ underliggjande verksemder vedtekter for?

Dersom departementet/underliggjande verksemder godkjenner vektene for stiftinga, skal stiftinga gjennomgåast.

1.6 Kva stiftingar oppnemner departementet/underliggjande verksemder medlemmer til styrande organ til?

Dersom departementet/underliggjande verksemd oppnemner eitt eller fleire medlemmer til styre og/eller andre styrande organ, skal stiftinga gjennomgåast.

2 Trekk ved etableringa av stiftinga

I steg B går vi over til spørsmål som kvar einiskild av dei stiftingane som er valde ut for å bli gjennomgått.

2.1 Når blei stiftinga oppretta?

Stiftingar som organisasjonsform i staten skaut fart i 1980-åra. Statskonsult grunngir denne utviklinga med dei relativt lite fleksible rammene for tilpassing innan budsjett-, løns- og personalområdet.⁶ Likevel har ein serie reformer, som starta med budsjettreforma i 1986 og med oppheving av stillingsheimelsystemet frå budsjettåret 1998 somførebels siste reform, gjort desse rammene monaleg meir fleksible. Endringane i rammevilkåra har likevel ikkje ført til at ein har slutta å nytta stifting som tilknytingsform. Kartlegginga som Statskonsult har gjort, viser at fleire stiftingar er etablerte med medverknad frå eit departement i 1990-åra – åleine eller i samarbeid med andre.⁷

Dersom ei stifting blei oppretta i 1980-åra eller tidleg i 1990-åra, kan det med denne bakgrunnen vera at grunnivinga for val av tilknytingsform var å få større administrativ fleksibilitet. Faren for at sjølvstendet til stiftinga ikkje er teken vare på fullt ut i praksis, kan difor vera større om stiftinga er oppretta i denne perioden.

Kven som tok initiativet til å oppretta stiftinga, kan vera ein indikator på kor nær stiftinga er knytt til staten. Dersom departementet/underliggjande verksemd tok initiativet, vil dette (saman med bruken av andre styringsverkemiddel) auka sjansen for at stiftinga er relativt avhengig av staten.

Eit anna interessant forhold er korleis opprettinga av stiftinga skjedde. Dersom stiftinga blei oppretta ved kongeleg resolusjon, kan det vera ein indikasjon på at stiftinga er viktigare for sektorområdet enn om stiftinga blei oppretta av private stiftarar.

2.2 Kven var stiftarane?

Problemstillinga knytt til dette punktet er om departementet/underliggjande verksemd har delteke i etableringa av stiftinga, åleine eller i samarbeid med andre statlege organ, kommunale eller fylkeskommunale organ eller private organ. Ut frå mønsteret om deltaking i etableringa kan ein skilja mellom tre typar stiftingar⁸:

⁶ Statskonsult: Notat 1997:8 Statlige tilknytningsformer- endringer og egnethet.

⁷ Statskonsult: Rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling.

⁸ Ibid

-
- Einestifting
 - Samarbeidsstifting med andre offentlege verksemdar
 - Samarbeidsstifting mellom offentlege og private organ

Utgangspunktet for denne problemstillinga er at dersom ei stifting er etablert av departementet/underliggjande verksemd åleine, er det grunn til å tru at stiftinga eventuelt vil vera knytt nærare til departementet/underliggjande verksemd enn om etableringa skjedde i samarbeid med andre. Stiftar vil i ein situasjon der han er åleine om etableringa, ha høve til utan påverknad utanfrå å utforma stiftingsdokumentet og fastsetja formålet med stiftinga, vedtekter og grunnkapital i stiftinga, i tillegg til å avgjera samansetnaden av styret. Dersom departementet/underliggjande verksemd har etablert stiftinga åleine, vil det vera naturleg å vurdera desse forholda ekstra nøye med tanke på om dei nemnde forholda er utforma på ein slik måte at dei kan svekkja sjølvstendet til stiftinga. Stiftingar som departementet/underliggjande verksemd har etablert saman med andre offentlege verksemdar, kjem i ei mellomstilling.

Det er også interessant å vurdera kven som deltok ved utforminga av vedtektene. Det kan tenkjast at utanforståande har vore med å utforma vedtektene, utan at dei har vore med og stifte stiftinga. Har stiftar utforma vedtektene for stiftinga åleine, er sjansen for at vedtektene knyter stiftinga nærare til organet som oppretta ho, enn om utforminga skjedde i samarbeid med andre.

Det vil vera viktig å gå gjennom vedtektene med sikte på å sjå om dei inneheld forhold som er i strid med sjølvstendepriinsippet i stiftingslova.

2.3 Formålstypar og val av organisasjonsform

St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk peikar på at stiftingsforma ikkje bør nyttast når staten har styringsinteresser av innhaldsmessig karakter i verksemda, eller er innstilt på å ta eit langsiktig økonomisk ansvar for verksemda. Ein bør difor ikkje velja stiftingsform når oppgåvene har karakter av:

- utøving av myndigheit
- verkemiddeldisponering
- tenesteyting, der staten har ansvar for kvaliteten eller omfanget av tenesteytinga.

På stiftingstidspunktet må desse kriteria vera å sjå på som retningsgivande. Men dersom stiftinga er oppretta av private, og staten etter ei tid har teke over hovudtyngda av det økonomiske ansvaret for drifta, bør ikkje dette i seg sjølv vera nok til å seia at verksemda ikkje bør vera ei stifting. Likevel reknar ein med at staten ikkje set vilkår til drifta ut over krava i økonomireglementet, og at det ligg føre ei god grunngeving for at verksemda faktisk bør halda fram som stifting.

Riksrevisjonen skriv i undersøkinga si at stiftingar som er oppretta av staten, vanlegvis er institusjonar som tek vare på viktige samfunnsbehov på sjølvstendig grunnlag, utan å ha økonomisk fortjeneste som mål.⁹

I NOU 1989:5 En bedre organisert stat blir det teke til orde for at stiftingsforma berre bør veljast når statlege engasjement og interesser i hovudsak gjeld at verksemda kjem i stand og blir driven på eit fagleg og økonomisk forsvarleg grunnlag. Det bør såleis ikkje knyta seg vesentlege politiske interesser eller styringsbehov til verksemda, verken til innhaldet eller til samordning med andre verksemder. Stiftingsforma bør kunna vurderast når kjennemerket for engasjementet frå statsstyresmaktene er verdi- og kulturforvaltning i vid forstand, og der verdi-forankringa er slik at det stort sett ikkje knyter seg politiske interesser til dei innhaldsmessige sidene ved drifta. Stiftingsforma kan også høva for verksemder som er baserte på stor fagleg eller verdibasert sjølvstende, til dømes forskning eller religiøs og kulturell verksemd. Vidare skriv utvalet at stiftingsforma kan vera formålstenleg dersom verksemda skal basera seg på eit samarbeid mellom statlege og kommunale eller private interesser, og der verksemda ikkje har forretningsmessige formål. Men dersom staten ønskjer å styra verksemda gjennom eigarinteressene, kan aksjeselskapsforma vera den mest høvelege forma sjølv om verksemda ikkje har eit forretningsmessig formål

⁹ Dok. nr. 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse om bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

3 Omdanning og vedtektsendringar

3.1 Kven har fullmakter til å endra vedtektene?

Etter stiftingslova kan ein endra føresegnene i den rettslege disposisjonen som dannar grunnlaget for stiftinga og vedtektene for stiftinga. Også føresegnene i tidlegare omdanningsvedtak kan omdannast (jf § 34). I stiftingslova er retten til å omdanninga gitt til Kongen (retten er delegert til Justisdepartementet, som har delegert ein del av kompetansen vidare til fylkesmannen). Kongen har berre rett til å avgjera omdanning dersom det ligg føre ein søknad om det frå stiftaren eller styret for stiftinga.

Omdanningsreglane i lova står likevel attende for vedtak som er gjort i den disposisjonen som dannar grunnlaget for stiftinga (jf § 37). Slike vedtak må vera ein del av stiftingsgrunnlaget for å vera gyldige. Vedtaka kan omfatta både på kva måte, i kva tilfelle, og kven som kan avgjera omdanninga.

Det vil seia at ein i opprettingsdisposisjonen kan gi styret, ein utanforståande eller stiftaren sjølv rett til å gjera ei omdanning. I tilfelle det er stiftaren sjølv, set stiftingslova vilkår (§§ 35 og 36) for kva omdanninga kan gå ut på (jf også punkt 3.3 under).

3.2 Skal departementet/underliggjande verksemd godkjenne vedtektsendringar?

Etter lova skal det hentast inn uttale frå stiftaren og frå styret i stiftinga før det blir gjort vedtak om omdanning.

Dersom departementet/underliggjande verksemd skal godkjenne vedtektsendringar på førehand, vil det i praksis truleg innebære ei meir omfattande avgrensing i makta og i handlefridomen til styret enn om departementet/underliggjande verksemd får lagt fram for seg endringar til godkjenning *etter* styrevedtaka.

3.3 Skal alle eller berre visse endringar i vedtektene behandlast av departementet/underliggjande verksemd?

Alle endringar i vedtektene til ei stifting inneber i prinsippet ei omdanning. Lova set opp materielle avgrensingar i retten til å gjera omdanninga. Er det tale om omdanning av ei føresegn som ikkje gjeld formålet med stiftinga, og som ein ved opprettinga elles kan gå ut frå at det ikkje vart lagt vesentleg vekt på, kan ei omdanning skje når føresegna på grunn av endra tilhøve viser seg å vera uheldig eller lite tenleg.

Dersom føresegna gjeld formålet, eller at ein kan gå ut frå at det ved opprettinga vart lagt vesentleg vekt på denne føresegna, må eitt av desse alternativa vera oppfylte:

- Føresegna let seg ikkje lenger etterleva (herunder reknar ein også med at stiftingskapitalen ikkje lenger rekk til for å gagna formålet på ein rimeleg måte).
- Føresegna er heilt tydeleg blitt unyttig.
- Føresegna er komen i strid med formålet i disposisjonen som dannar grunnlaget for stiftinga (til dette reknar ein også at føresetnadene stiftaren hadde for føresegna, har svikta).
- Føresegna er blitt klart uheldig eller klart ufornuftig.

Dersom alle typar endringar i vedtektene skal godkjennast av departementet/underliggjande verksemd, vil det i praksis medføra ei sterkare styring enn om ei eller nokre få endringar (t.d. formålsendringar) skal godkjennast av departementet/underliggjande verksemd.

3.4 Kven avgjer og korleis blir ei omdanning som inneber oppløysing avgjort?

Etter lova kan også omdanning gå ut på at ei stifting blir oppheva, mellom anna ved:

- at grunnkapitalen blir brukt til formålet
- at stiftinga blir slegen saman med ein eller fleire andre stiftingar med nærskylde formål
- at stiftinga blir delt i fleire stiftingar

Omdanningsreglane i lova står attende for føresegner som er vedtekne i den disposisjonen som dannar grunnlaget for stiftinga. Ved stiftingstidspunktet kan det fastsetjast føresegner som kan omfatta både på kva måte, i kva tilfelle og kven som kan vedta å løysa opp stiftinga.

Dersom departementet/underliggjande verksemd *åleine* har fullmakt til å føreslå og vedta oppløysing, vil usjølvstendet til stiftinga vera større enn om andre har fullmakta, eller departementet/underliggjande verksemd eventuelt deler denne fullmakta med andre.

Ved oppløysing av ei stifting er det eit sentralt tema kva som skal skje med dei verdiane som er i stiftinga. Det er eit absolutt krav at dei midlane som blir verande att i stiftinga, skal brukast til det fastsette formålet. Dersom det finst føresegner om at midlane til stiftinga skal førast attende til staten/

departementet, kan det reisast tvil om stiftinga er endeleg oppretta (jf Sand side 348¹⁰).

Det er difor viktig å sjå på om desse verdiane skal først attende til stiftaren/ stiftarane, til staten eller eventuelt til andre, og i så fall om det finst føresegner om korleis desse midlane skal brukast.

¹⁰ Ingar-Johanne Sand, Fagbokforlaget 1996: Styring av kompleksitet.

4 Oppnemning av styre og styremedlemer

4.1 Kven oppnemner medlemer til styret?

Etter stiftingslova skal alle stiftingar ha eit styre. Styret representerer stiftinga og har ansvaret for at stiftinga og det som vedkjem henne, blir forvalta på ein fullgod måte. Lova seier også at alle stiftingar skal ha vedtekter. Dersom stiftar ikkje har fastsett vedtektene, skal styret utarbeida vedtekter.

Riksrevisjonen har undersøkt den utnemninga som staten har av styrerepresentantar i stiftingar som eit eige tema i undersøkinga si.¹¹ Bakgrunnen for det er todelt.

- For det første er ei oppnemning av styrerepresentantar potensielt eit sterkt styringsverkemiddel. Særleg der staten utnemner heile eller eit fleirtal av styrerepresentantane eller styreleiaren, er det ein klar indikasjon på sterke band mellom den statlege verksemda og stiftinga. Men utnemning av enkeltrepresentantar er også eit styringsverkemiddel.
- For det andre kan den statlege utnemninga av styrerepresentantar koma i strid med vedtektene i Statens personalhåndbok om utnemning av styrerepresentantar. Vedtektene i Statens personalhåndbok er primært retta mot å verna tilsette i sentraladministrasjonen mot inhabilitet i forhold til det daglege arbeidet.

I samband med dette sjekkpunktet er det viktig å vurdere kven som oppnemner medlemene til styret for stiftinga, kor mange styremedlemer kvar einskild oppnemner, og korleis oppnemninga skjer.

4.2 Kva slags institusjonsbakgrunn har medlemene i styret?

For offentlege stiftingar er det sett krav om at styret minimum skal ha to styremedlemer, medan næringsdrivande stiftingar med grunnkapital som overstig éin million kroner, skal ha minst tre styremedlemer. I alle andre stiftingar kan det i prinsippet etablerast einestyre. Dersom opprettaren sjølv utgjer einestyre, kan det etter forholda vera i strid med sjølvstendekriteriet.

Lova tillet ikkje at styret er sjølvsupplerande i offentlege og i næringsdrivande stiftingar. Elles er det ikkje sett opp konkrete krav til valreglar. Sjølvstendekriteriet vil likevel også her vera ei ramme for kva som kan godtakast.

Eit styremedlem tenestegjer i fire år når ikkje anna er fastsett i vedtektene for stiftinga.

¹¹ Dok. nr. 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

Riksrevisjonen set i undersøkinga spørsmål ved å bruka embetsog tenestemenn i styret for stiftingar.¹² Riksrevisjonen har funne døme på at det organet som har oppretta stiftinga og/eller står for store delar av finansieringa av stiftinga, har tilsette som også er medlemmer av styret i den aktuelle stiftinga. Riksrevisjonen meiner at dette er eit brot på vedtektene i punkt 1.04.02 om rett til å nemna opp embets- og tenestemenn i styre og råd m.v. i Statens personalhåndbok (sjå del III). AAD stadfestar i brev til alle departementa, datert 29.01.99, at reglane omfattar stiftingar.

I tilknytning til sjekkpunktet om institusjonsbakgrunnen til styremedlemene er det viktig å undersøkje dette:

- Er det medlemmer i stiftingstyret som er tilsette i statlege institusjonar som jamleg behandlar saker som er viktige for stiftinga eller for vedkomande bransje (jf del III, Statens personalhåndbok punkt 1.04.02, kommentarar til § 3)?
- Har stiftande organ eigne tilsette i styret for stiftinga (eventuelt kor mange)?
- Dersom stiftande organ har eigne tilsette i styret, er den/dei tilsette i
 - avdelingar med styrings- eller løyvingsansvar for stiftinga?
 - avdelingar som ikkje har nokon kontakt med stiftinga?

4.3 Kva andre organ har stiftinga og kven utnemner representantar til slike organ?

Ei stifting kan gjennom vedtektene regulera kva organ og valreglar stiftinga skal ha. Lova set likevel krav om at stiftinga skal ha eit styre. Det er ein føresetnad at styret er det øvste organet i stiftinga. Dersom det blir lagt overordna kompetanse til eit anna organ enn styret, vil dette organet bli rekna som styre etter tydinga av stiftingslova. Dersom råd eller representantskap har styrekompetanse, bør organet behandlast som eit styre, jf sjekkpunkta under 4.1–4.2.

I ein del stiftingar har departement/anna statleg verksemd eigne representantar eller dei har oppnemnd representantar til råd eller representantskap o.l. og ikkje til styret. Når styret er det høgste organet, vil ei slik utnemning gi grunnlag for mindre innverknad enn ved styreoppnemning/styrerepresentasjon. Likevel kan ein til dømes få høve til ein meir indirekte innverknad i dei tilfella der staten oppnemner medlemmer til råd/representantskap som mellom anna har som funksjon å oppnemna styret for stiftinga. Også slike forhold bør kartleggjast.

¹² Dok. nr. 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

5 Finansiering

Grunnkapital

5.1 Kor stor er grunnkapitalen?

Den typiske stiftinga har ein formuesverdi som grunnlag for verksemda. Stiftingslova bruker uttrykket ”grunnkapital”. Det er den kapitalen stiftinga har ved opprettinga, eventuelt med seinare justeringar. Lova set ikkje opp avgrensingar i kva slags formuesverdiar grunnkapitalen kan bestå av. Det er avkastning av kapitalen, tilskot og eventuelle andre driftsinntekter som danner grunnlag for verksemda i stiftinga og for å fremja formålet. Kapitalgrunnlaget vil også kunna ha noko å seia i forhold til eventuelle kreditorar.

Utgangspunktet i lova er at grunnkapitalen ikkje er bunden. Grunnkapitalen i offentlege stiftingar, i motsetnad til private stiftingar, skal vera fast. Dette inneber at det ikkje kan gjerast utdelingar som rører ved grunnkapitalen. Vidare går det fram av lovføresegnene at minst 10 % av kapitalavkastinga vanlegvis skal leggjast til kapitalen. I alle stiftingar, både offentlege og private, kan grunnkapitalen bindast gjennom vedtektene, og formålet for stiftinga kan ofte leggja sterke bindingar på forvaltninga av grunnkapitalen.

Grunnkapitalen må vera stilt til rådvelde for formålet før ein kan rekna stiftinga for å vera oppretta. Stiftingslova opererer ikkje med eit generelt minstekrav til storleiken på grunnkapitalen, men krev at næringsdrivande stiftingar skal ha ein minste grunnkapital på kr 200 000. Likevel kan Kongen ved forskrift eller i einskildtilfelle gjera unntak frå kravet til minste grunnkapital når særlege grunnar talar for det. Tilsvarende må grunnkapitalen etter forskrifta om offentlege stiftingar § 1 vera minst kr 200 000 for at stiftinga kan stadfestast som offentlig stifting. Når det gjeld private stiftingar, skal dei meldast til fylkesmannen når forvaltningskapitalen utgjer kr 50 000 eller meir.

5.2 Kor stor del av grunnkapitalen har departementet/underliggjande verksemd stått for?

Storleiken på den delen av grunnkapitalen som departementet/underliggjande verksemd har stått attom, er saman med andre finansieringsmåtar ein indikator på kor økonomisk avhengig stiftinga er av departementet/underliggjande verksemd. Grunnkapitaldelen gir også ein peikepinn på kor stor innverknad departementet/underliggjande verksemd hadde på utforminga av stiftinga ved etableringstidspunktet.

5.3 Kor stor del av dei totale inntektene i stiftinga utgjør avkastinga av grunnkapitalen?

Stiftingslova inneheld i dag ingen reglar om plassering av grunnkapitalen. For offentlege stiftingar gjeld likevel reglane i forskrift om offentlege stiftingar §§ 4 til 9 om plasseringsplikt. Elles må det av ulovfesta rett kunna setjast opp eit krav om at midlane i stiftinga skal plasserast forsvarleg.

Graden av kor sjølvstendig ei stifting er, vil vera ein funksjon av korleis inntektene i stiftinga er fordelte. Dess høgare grunnkapital, dess høgare avkastning og dermed er stiftinga mindre avhengig av tilskot og driftsinntekter, eventuelt andre inntekter. Det vil difor vera viktig at kapitalgrunnlaget har ein viss storleik, og at kapitalen blir forvalta slik at det blir ei tilfredsstillande avkastning. Det har likevel mykje å seia kor stor del av den årlege avkastinga som blir ført attende til grunnkapitalen. Dersom heile avkastinga blir ført attende til grunnkapitalen, vil inntektsgrunnlaget vera mindre enn om berre delar av avkastinga blir ført attende til grunnkapitalen. Lova inneheld ein regel som gjeld offentlege stiftingar. Desse stiftingane kan maksimalt bruka 90 % av kapitalavkastinga som grunnlag for drifta.

Riksrevisjonen siterer Woxholt - 1997 Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten - i si undersøking av bruk av stiftingar i statleg forvaltning (Dokument nr. 3:6 (1998–99, side 13):

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

Tilskot

5.4 Yter departementet/underliggjande verksemd tilskot til stiftingar?

I Bevilgningsreglementets § 17 (sjå del III)) går det fram at statlege verksemdar som yter tilskot til ei stifting, kan setja krav til og etterprøva at tilskotet blir brukt etter føresetnadene.

Finansdepartementet har i Veiledning i statlig budsjettarbeid¹³ gjort greie for særreglar om tilskotsløyvingar. Hovudregelen for dei tilskotsordningane som

¹³ Finansdepartementet: Foreløpig revidert utgave, februar 1999, Veiledning i statlig budsjettarbeid.

fell inn under denne føresegna, er at det skal takast atterhald om rett for forvaltninga og Riksrevisjonen til å føra kontroll med at midlane blir nytta etter føresetnadene. I dei tilfella der vedkomande departement likevel meiner at ei tilskotsordning bør falla utanfor hovudregelen i § 17, skal det gjerast greie for det i den proposisjonen der ein legg fram forslag om at tilskotsordninga blir innført

Desse forholda er også regulerte i § 22 i Økonomireglementet for staten¹⁴, som omhandlar det ansvaret departementa har for å følgja opp aksjeselskap med statlege eigarinteresser, statsforetak m.m. Av kommentarane til § 22 går det fram at løyvingsorgana måsetja vilkår og innhenta rapportar i samsvar med generelle reglar om tilskotsforvaltning når dei yter tilskot til stiftingar. Vi viser elles til punkt 5.6 for ein nærare omtale av regelverket som regulerer desse vilkåra.

5.5 Dersom det blir gitt tilskot, kor stort er tilskotet, og kor stort er tilskotsdelen av dei totale inntektene i stiftinga?

At departementet/underliggjande verksemd yter tilskot til ei stifting er framfor alt interessant i to tilfelle i denne gjennomgangen:

- 1) Dersom departementet/underliggjande verksemd berre yter tilskot til stiftinga, og departementet/underliggjande verksemd gjennom tilskot - eventuelt saman med andre statlege verksemder - står for størstedelen av inntektene i stiftinga.
- 2) Dersom departementet/underliggjande verksemd samstundes med tilskotet (også ein mindre inntektsdel) nyttar ein eller fleire av dei andre styringsverkemidla som staten har overfor stiftingane.

Ad 1

For somme stiftingar vil det vera slik at dei berre tek imot tilskot frå eit departement utan at dette departementet nyttar nokon av dei andre styringsverkemidla som dei har til rådvelde. Dersom departementet/ underliggjande verksemd står for store delar av finansieringa, eventuelt saman med andre statlege verksemder, vil den økonomiske tilknytninga som stiftinga har til staten, vera relativt stor, og spesielt er det grunn til å vera merksam på at ein kanskje undergrev sjølvstendet til stiftinga.

Riksrevisjonen skriv i undersøkinga si at stiftingar kan ta imot løyvingar frå stat eller kommune til å dekkja heile eller delar av drifta.¹⁵ Stiftingar som er avhengige av offentlege løyvingar, kan relativt enkelt styrast ved storleiken på løyvingane og eventuelt ved å knyta vilkår til dei. Stadige løyvingar frå staten

¹⁴ Finansdepartementet: Økonomireglementet for staten, 26.01.96.

¹⁵ Dok. nr. 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøking vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

til ei stifting kan føra til at eit statleg organ nyttar meir reell makt enn det formelt er grunnlag for. Riksrevisjonen set ikkje noka konkret grense for kor stor denne delen må vera før det blir stilt spørsmål ved om stiftingsforma er reell. Likevel siterer Riksrevisjonen Sand¹⁶: ”Dersom stiftelser mottar betydelige midler (75–100 %) til den løpende virksomhet fra offentlige myndigheter, og det samtidig stilles krav til virksomheten gjennom vilkår eller offentlig regulering, kan dette tilsi at myndighetene har gått aktivt og deltakende inn i stiftelsens virksomhet.”

Overfor stiftingar som berre tek imot tilskot (tilskotsmottakarar) er det viktig at departementet/underliggjande verksemd opptre ryddig og i samsvar med regelverket for tilskotsforvaltninga. Dersom departementet/underliggjande verksemd har eit slikt forhold til stiftinga, vil det uansett redusera den uvissa som måtte vera med omsyn til om departementet/underliggjande verksemd undergrev sjølvstendet til stiftinga. Dess lågare tilskotsdelen er, dess mindre er tilknytninga og påverknaden, gitt at ein følgjer regelverket.

Ad 2

Dersom departementet/underliggjande verksemd står for ein omfattande del av inntektene i stiftinga *samstundes* som dei nyttar nokon av dei andre styringsverkemidla (inkludert vilkår ved løyvinga), er det ein eksta stor grunn til nøye å vurdere om stiftingsforma er riktig tilknytingsform. Eit slikt forhold vil i praksis kunna leggja så sterke føringar på verksemda at sjølvstendet til stiftinga vil vera undergrave. Problemet vil nok kunna reduserast dersom tilskotsdelen av totale inntekter blir redusert, men ein slik reduksjon vil kunna motverkast ved at ein bruker andre styringsverkemiddel sterkare.

5.6 Vilkår knytt til tilskotet

Økonomireglementet for staten omfattar forvaltning både av løyvingar til statleg drift/investeringar og overføringar til andre i form av tilskot, herunder stønader. Forvaltning av tilskot og stønader set ein del særmerkte krav. I økonomireglementet kapittel 11, del III funksjonelle krav (sjå del III i denne sjekklista) blir desse hovudelementa i tilskotsforvaltninga omtala. Omfanget av desse oppgåvene varierer etter kva slags tilskot det er, og kva formålet er:

- Formulering av målsetjing for kvar tilskotsordning, eventuelt grupper av tilskotsordningar som blir dekte av ei felles løyving.
- Utarbeiding av oppfølgingskriterium som svarar til intensjonen til Stortinget med løyvinga.
- Utforming av rapportmetodar om resultat i tråd med fastsette kriterium.
- Oppfølging og kontroll overfor kvar einskild mottakar, tilpassa kvar einskild tilskotsordning.
- Evaluering av om ein oppnår dei fastsette måla, særleg med vekt på venta samfunnsmessige verknader.

¹⁶ Ingar-Johanne Sand, Fagbokforlaget 1996: Styring av kompleksitet

Tilskotsmottakarar kan ikkje instruerast på same måten som statlege verksemder. I staden for *resultatindikatorar/-kriterium*, som ein bruker for statlege verksemder, er det difor her innført omgrepet *oppfølgingskriterium* om dei kriteria som blir fastsette for å gjera det mogeleg å etterprøva korleis ein har oppnådd det som er tilsikta med tilskotsordninga. Tilskotsmottakar må i tilsegnsbrev e.l. få klar melding om vilkåra som er knytte til løyvinga og kva kontrolltiltak som kan setjast i verk.

Det vil vera viktig å vurdere desse spørsmåla i samband med tilskota:

- Har vilkåra som departementet/underliggjande verksemd set, samanheng med å gjennomførarsektorpolitikken på området til departementet/underliggjande verksemd?
- Kor viktig vil det vera for departementet/underliggjande verksemd og sektorpolitikken om stiftinga ikkje yter/leverer dei produkta som er ønskte?

Kjøp av varer og tenester

5.7 Kor stor del av inntektene i stiftinga utgjer kjøpa som departementet/underliggjande verksemd gjer av varer og tenester?

Problemstillingane er parallelle med dei som er skildra i punkt 5.5 knytte til tilskot. Dess større delen av dei totale inntektene som departementet/underliggjande verksemd står for gjennom innkjøp i stiftinga, dess meir økonomiske avhengig av departementet/underliggjande verksemda vil stiftinga vera. Dersom departementet/underliggjande verksemd tek imot store delar av salet av varer og tenester i stiftinga samstundes som det blir sett strengare krav enn det som er vanleg i eit kunde-leverandørforhold (gjennom avtaler og liknande), kan det føra til at stiftinga blir avhengig av departementet/underliggjande verksemd for å overleva økonomisk. Dersom departementet/underliggjande verksemd kombinerer ein slik handlemåte med ein omfattende og offensiv bruk av andre styringsverkemiddel, er det ein ekstra indikasjon på at stiftingsforma ikkje er reell.

Ved å følgja regelverket til staten om innkjøp ved kjøp frå stiftingar, vil ein medverka til å skapa eit ryddig forhold mellom departementet/underliggjande verksemd og stiftinga, uansett andre finansieringsmåtar og bruk av andre styringsverkemiddel. Elles viser vi til punkt 5.9 om forhold som er knytte til å kjøpa inn varer og tenester frå stiftingar.

5.8 Korleis er vilkåra for å kjøpa varer og tenester utforma?

På dette punktet er det viktig å vurderer om vilkåra som omfattar kjøpet, er i tråd med vilkår som departementet/underliggjande verksemd vil sett opp dersom ein kjøpte frå ein annan leverandør. Dessutan vil det vera viktig å vurderer desse spørsmåla:

- Har vilkåra som departementet/underliggjande verksemd set, samanheng med gjennomføring av sektorpolitikken på området til departementet/underliggjande verksemd?
- Kor viktig er det for departementet/underliggjande verksemd og sektorpolitikken om stiftinga ikkje yter/leverer dei produkta som er ønskte?

5.9 Korleis skjer kjøp av varer og tenester frå stiftinga?

Dersom stiftaren kjøper tenester frå stiftinga, er kjøpet, som ved alle andre kjøp, regulert i innkjøpsregelverket til staten og andre internasjonale plikter på innkjøpsområdet som Noreg har inngått avtale om å følgja.

Lånopptak

5.10 Har stiftinga høve til å ta opp lån?

Spørsmålet gjeld om,og eventuelt korleis, stiftinga er regulert gjennom vedtekene når det gjeld avgrensingar i retten til å ta opp lån i marknaden. Dersom stiftinga har høve til å ta opp lån utan godkjenning frå stiftaren/stiftarane, med verkar det til å auka sjølvstendetil stiftinga.

6 Offentlege planar og særskild regulering

6.1 Er formålet og/eller oppgåvene til stiftinga slik at dei er viktige for å kunna ta vare på sektorpolitiske eller samfunnsmessige omsyn og oppgåver?

Av St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk går det fram at forvaltningsorgan bør brukast som tilknytingsform når verksemda har tradisjonelle statsoppgåver, og staten både har det økonomiske ansvaret og ansvaret for at oppgåvene blir løyste i samsvar med politiske mål ogprioriteringar.

Riksrevisjonen skriv dette om svarbrevet frå AAD om undersøkinga som Riksrevisjonen har gjort om bruken av stiftingar i statleg forvaltning:¹⁷

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

Sjølv om stiftinga ikkje utfører forvaltningsoppgåver i snever tyding, kanverksemda yta eit større eller mindre tilskot til, og verka inn på, utforminga av den politikken regjeringa/departementet har på denne sektoren. Verksemda kan til dømes yta utgreiings- og rådgivingshjelp overfor departementet eller andre statlege verksemder. Verksemda til stiftinga kan også vera viktig i ei breiare samfunnsmessig samanheng – her tenkjer ein framfor alt på dei distriktpolitiske og sysselsetjingsmessige konsekvensane av verksemda.

Kor viktig dei sektorpolitiske og samfunnsmessige sidene av stiftinga bør bli vurdert – både alment, og meir spesifikt på basis av punkta 6.2-6.4.

6.2 Er heile eller delar av verksemda til stiftinga regulert med spesielle lover (utanom stiftingslova) og forskrifter, konsesjonar, lisensar osv.?

Riksrevisjonen skriv at ein måte som offentlege styresmakter kan styra verksemda til ei stifting på, er gjennom lovgiving.¹⁸ Gjennom generell eller spesiell lovgiving kan den statlege styringa av stiftinga graderast sterkt. Dess meir detaljert lovgivinga er, dess meir kan vera fastlagd innanfor rammene til lova.

¹⁷ Dok. nr. 3:6 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkning vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning (side 4).

¹⁸ Dok. nr. 3:6 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkning vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

Under dette punktet vil det vera viktig å kartleggja omfanget av og kva slags lover eller forskrifter, konsesjonar, lisensar eller liknande som regulerer heile eller delar av verksemda til stiftinga. Dersom det finst slike reguleringsmekanismer, bør departementet vurdere kva rammer dei set for stiftinga, og kor detaljerte dei er utforma.

6.3 Er stiftinga tildelt offentleg myndigheit ved lov?

Dersom departementet/underliggjande verksemd har valt stifting som tilknytingsform for ei verksemd som har utøving av myndigheit mellom oppgåvene sine, er stiftinga omfatta av forvaltningslova og offentleglova for denne delen av verksemda, og underlagd den retten som departementet/underliggjande verksemd har til å gi påboddersom ikkje noko anna er fastsett.

6.4 Inngår stiftinga og verksemda i offentlege sektorplanar (stortingsmeldingar osv.)?

Departementet/underliggjande verksemd bør gjennomgå sentrale sektorplanar og vurdere om verksemda til stiftinga på ein eller annan måte inngår i desse planane. Dersom stiftinga inngår i planar, bør departementet/underliggjande verksemd vurdere kor sentral stiftinga er for å få gjennomført planane, og kor viktig det vil vera om stiftinga ikkje følgjer opp dei føresetnadene som er lagde inn i planverket. Dersom stiftinga er sentral for gjennomføringa, er det ein indikasjon på at departementet/underliggjande verksemd kan ha styringsinteresser overfor stiftinga.

7 Styring og kommunikasjon i praksis

7.1 Kva slags type kontakt er det mellom departementet/underliggjande verksemd og representantar for leiinga i stiftinga?

Innanfor dei formelle rammene som er gjennomgått i punkt 2–6, kan det finnast fleire former for styringsåtfærd frå departementet/underliggjande verksemd og ulike måtar å kommunisera på mellom departementet/underliggjande verksemd og stiftinga. Ein gjennomgang av styring og kommunikasjon i praksis vil vera nyttig for å få eit bilete av korleis eventuelle styringsbehov kjem fram, og det reelle sjølvstendet stiftinga har. I allefall bør ein gå gjennom:

- kva slags kontakt som finst
- kva kontakten gjeld
- kor ofte kontakten skjer

Departementet/underliggjande verksemd bør kartleggja kva slags kontakt det er mellom departementet/underliggjande verksemd og stiftinga. Det kan vera:

- brev
- møte
- telefonisk kontakt
- anna

Vidare bør departementet/underliggjande verksemd kartleggja kva kontakten gjeld. Aktuelle tema kan vera:

- budsjett
- faglege spørsmål og utveksling og informasjonstilføring
- deltaking ved meldings- og lovarbeid og hjelp til anna departementsarbeid
- andre sakstypar

For å få ein fullstendig oversikt over kontakten mellom stiftinga og departementet/underliggjande verksemd, bør ein kartleggja kor ofte det er kontakt i året. Hyppig kontakt om viktige spørsmål kan indikera at departementet/underliggjande verksemd har eit stort behov for å styra og kontrollera stiftinga.

7.2 Er det tilhøve som ikkje kan endrast utan godkjenning frå departementet/underliggjande verksemd?

Departementet/underliggjande verksemd bør vurderer om stiftinga har fått restriksjonar som ikkje er regulerte i vedtektene, i vilkåra for tilskot eller i vilkåra for kjøp av varer og tenester. I så fall, kva restriksjonar er det snakk om,

og korleis er restriksjonane fastsette (til dømes tinglyste vilkår for overdraging av eigedomar)?

7.3 Gir departementet/underliggjande verksemd stiftinga instruksar eller "signal"?

Departementet/underliggjande verksemd bør vurderer om dei gir stiftinga instruksar eller meir uformelle "signal" (skriftlege eller munnlege) om korleis stiftinga bør innretta seg med omsyn til prioriteringar osv. ut over vilkår i samband med tilskot eller kjøp av varer og tenester. Dersom det skjer, kven i stiftinga er det som tek imot instruksar/signal osv.:

- styret i stiftinga
- andre styrande organ
- dei styremedlemene som departementet/underliggjande verksemd sjølv har oppnemnd
- den daglege leiinga i stiftinga

Omfang, utbreiing og kva slag uformelle kontaktformer, jf også svar på 7.1, vil kunna medverka til å undergrava den avstanden som dei formelle strukturane går ut frå.

7.4 Kor avhengig vurderer departementet/underliggjande verksemd at det/ho er av denne kommunikasjonen med stiftinga?

Med utgangspunkt i den kommunikasjonen og kontakten som departementet/underliggjande verksemd faktisk har med stiftinga, bør departementet/underliggjande verksemd vurderer kor viktig denne kontakten er for seg sjølv. Dersom det er slik at departementet/underliggjande verksemd er avhengig av ein aktiv dialog med stiftinga for å løysa eigne oppgåver, indikerer det stor tilknytning til stiftinga.

I så fall bør departementet/underliggjande verksemd vurderer kva alternativ som eventuelt kan finnast.

8 Samla vurdering og konklusjon

I steg C trekkjer ein saman funna i steg B for den einskilde stiftinga.

Stiftingslova går utfrå at stiftinga er sjølvstendig. Sjølvstende er eit kriterium for at stiftinga blir rekna for å vera reell, men lova gir ikkje eit presist uttrykk for det som skal til for at sjølvstendekriteriet er oppfylt. Fleire tilhøve kan vera direkte i strid med stiftingslova eller andre føresegner. Men normalt vil dei styringsverkemidla som staten bruker kvar for seg, kunna liggja innanfor ramma av det regelverket som gjeld.

Ein kombinasjon av å bruka ulike styringsverkemiddel vil likevel kunna føra til at ein etter ei samla vurdering finn at sjølvstendet til stiftinga er så svekt at ein kan setja spørsmål ved om stiftinga er reell. Dette forholdet blir også reflektert i sjekklista. For dei fleste sjekkpunkta kan det presiserast at det er *kombinasjonen* og *summen* av styringsverkemiddel som vil vera avgjerande for konklusjonen på dei vurderingane som departementet/underliggjande verksemd må gjera.

Etter at departementet/underliggjande verksemd har vurdert alle sjekkpunkta, bør det difor gjerast opp ein samla status for kvar stifting med omsyn til:

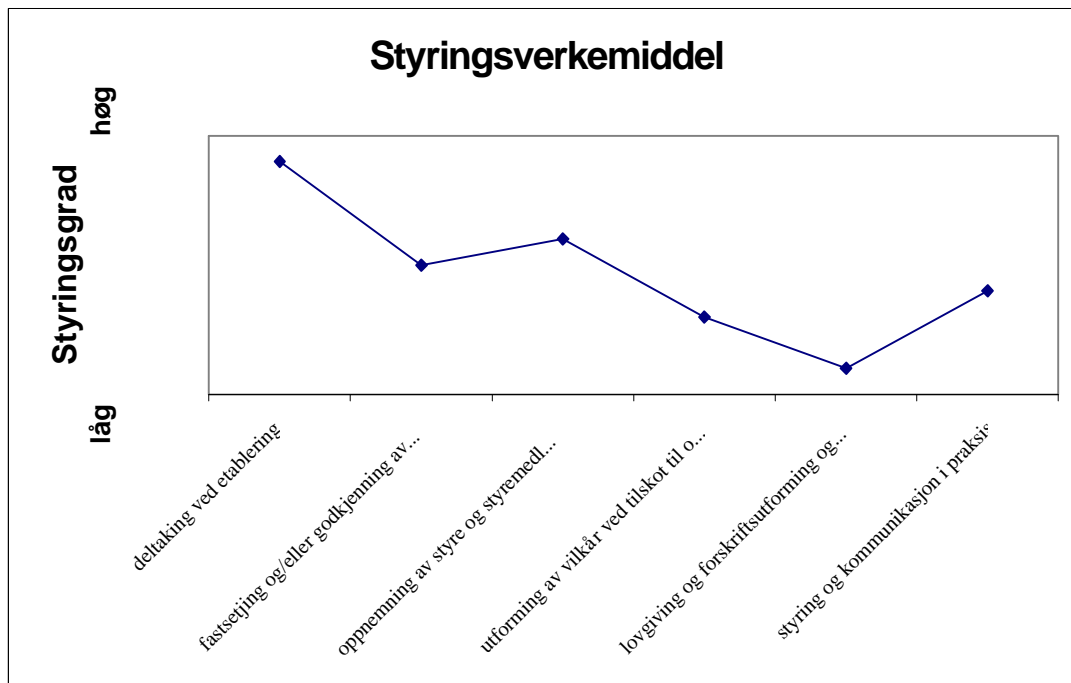
- deltaking ved etablering
- vedtekstgodkjenning
- styreoppnemning
- omfanget av og vilkår ved tilskot og/eller tenestekjøp
- regulatoriske og planleggingsverkemiddel
- styringsåtfærd i praksis

Sjølv om det her i hovudsak dreier seg om kvalitative data, kan det vera nyttig for analysen å vurdere styringsgraden innan kvart verkemiddel og summen av dei.

Grafar eller figurar kan vera ein grei måte å illustrera status på. Dei opplysningane som ligg føre innanfor kvart styringsverkemiddel, blir samla kvar for seg for punkt 2, punkt 3 osv. Kvart styringsverkemiddel blir gradert mellom det ytterpunktet som indikerer fullt sjølvstende for stiftinga og inga styring frå departementet/underliggjande verksemd (låg styringsgrad), og det yttepunktet som indikerer lite sjølvstende for stiftinga og sterk styring frå departementet/underliggjande verksemd (høg grad av styring). Ein slik illustrasjon vil kunna gi eit oversiktleg bilete av status, og medverka til ei samla vurdering av bruken av styringsverkemidla.

I figuren under har vi vist eit døme på ein slik illustrasjon.

Figur: Styringsverkemiddel som departementet har overfor ei stifting. Døme på profil for styringsgraden til departementet og sjølvstendet til stiftinga



Gjennomgangen av sjekkpunkta skal leie fram til ei samla vurdering. Han har som formål å avklara om forholdet som departementet/underliggjande verk semd har til stiftinga er slik at ein kan seia at sjølvstendet til stiftinga ikkje er avgrensa og at stiftingsforma derfor er reell.

Sand (side 343) skriv dette om konsekvensane av å bruka styringsverkemiddel i kombinasjon:¹⁹

”..... En kombinasjon av noen av disse elementene overfor en stiftelse kan likevel så tvil om hvorvidt stiftelsen er reelt rettslig selvstendig, eller om den må betraktes som en annen type rettssubjekt eller som en del av et forvaltningsorgan. Da kan vi være inne i et grenseland mellom en stiftelse, et stiftelseslignende organ eller en del av et forvaltningsorgan. Det kan f.eks. gjelde dersom det bestemmes at offentlige myndigheter skal yte løpende tilskudd og garantere for virksomhetens økonomi, og virksomheten er regulert av statlige forskrifter og inngår i det offentliges planer på området. I slike tilfeller kan staten måtte ansees som fullt ut ansvarlig for en stiftelses virksomhet. Hvor grensene går mer nøyaktig, må etter mitt syn være avhengig av en mer samlet vurdering av hele den konkrete organisasjonsformens sammensetning, av den faktiske styring og kontroll som finner sted ovenfra, og av beløpenes relative størrelse.”

¹⁹ Ingar-Johanne Sand, Fagbokforlaget 1996: Styring av kompleksitet.

Også etter vurderinga til Statskonsult er det ikkje mogeleg å stilla opp eksakte grenser for kva tid ei stiftingsform er så undergraven at stiftingsforma ikkje er reell, og anten styringsformene eller organisasjonsforma må gjerast om. Dersom ein skal nytta stiftingsforma for å kanalisera eit statleg engasjement, bør verksemdene til staten også i praksis overhalda dei krava til sjølvstende for stiftingar som lova set. Ein slik analyse som blir tilrådd her, må vera grunnlaget for ei samla vurdering av kvart tilfelle.

Eit viktig spørsmål er kva verknad det har for det parlamentariske ansvaret til statsråden og for det økonomiske ansvaret som staten har for stiftinga, dersom stiftingsforma ikkje er reell.

Dersom departementet/underliggjande verksemd etter ei samla vurdering finn at det er for store avvik på den eine sida mellom stiftingsforma og på den andre sida formålet, oppgåvetypar, styringsbehov og styringspraksisen, kan ein tenkja seg to ulike endringar som ein må velja mellom:

- Styringsbehovet til departementet/underliggjande verksemd må revurderast og bli mindre omfattande, styrings- og økonomirelasjonar endrast, og den faktiske styringa må reduserast for å underbyggja det reelle sjølvstendet i stiftingsforma.
- Dersom ein ønskjer å oppretthalda styringsbehov, økonomisk nærleik og styringsformer, må verksemda omdannast frå stifting til ein annan organisasjonsmodell som gir høve til å ta vare på dei aktuelle styringsbehova- anten forvaltningsmodellar som gir høve til instruksjon, eller selskapsmodellar som gir høve til å styra via eigarposisjon.

Gjennomgangen som departement og underliggjande verksemdar gjer av dei relasjonane dei har til stiftingar, kan altså føra til at det blir behov for å setja i gang prosessar for å endra eksisterande styringsformer, og for å vurdere og eventuelt omdanna stiftingar til andre tilknytingsformer og organisasjonsmodellar. Dette er sjølvstendige tema som ikkje blir handsama her, men vi viser til dokument som St.meld. nr. 35 (1991–92) Om forvaltnings- og personalpolitikk, AD (1994): Tilknytingsformer for statlige virksomheter, Statskonsults rapportar 1998:18 Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer og 1998:21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis. Statskonsult kan gjennom avtalebaserte oppdrag hjelpa departementa med slike vurderingar.

DEL II Sjekkliste

Steg A: Identifisering og utveljing av organisasjonseiningar

1. Kva verksemdar omfattar sjekklista?

Denne tabellen bruker ein til å velja ut dei stiftingane som skal vurderast. I øvste rekkja skriv ein namnet på kvar stifting. I dei andre rekkjene svarar ein på spørsmåla med ja eller nei. Desse svara avgjer korleis kvar einskild stifting blir vurdert. Som vedlegg ligg ein hjelpetabell med kolonneplass til fleire stiftingar.

Namnet på stiftinga:		
1.1	Fell verksemda innanfor stiftingslova? *	
1.2	Yter departementet/underliggjande verksemdar tilskot til stiftinga?	
1.3	Kjøper departementet/underliggjande verksemdar varer og tenester frå stiftinga?	
1.4	Har departementet/underliggjande verksemdar vore med på å etablere stiftinga? **	
1.5	Godkjenner departementet/underliggjande verksemdar vedtekter for stiftinga? **	
1.6	Oppnemner departementet/underliggjande verksemdar medlemmer til styrande organ for stiftinga? **	

* Dersom nei, femner ikkje sjekklista om verksemda.

** Dersom nei på desse tre punkta, gå til punkt 5.4.

Steg B: Gjennomgang av kvar stifting

2. Trekk ved etableringa

2.1 Når blei stiftinga oppretta?

Kven tok initiativet til opprettinga	a) Departementet	
	b) Underliggjande verksemd	
	c) Anna statleg verksemd	
	d) Kommunal verksemd	
	e) Private	

Korleis skjedde opprettinga?	a) Ved kongeleg resolusjon	
	b) Departementsvedtak	
	c) Av anna statleg verksemd	
	d) Av private	

2.2 Stiftarane

Kven var stiftarane?	a) Departementet/underliggjande verksemd åleine	
	b) Departementet/underliggjande verksemd i samarbeid med anna offentleg verksemd	
	c) Departementet/underliggjande verksemd i samarbeid med private	

Kven deltok ved utforminga av vedtektene?	a) Departementet	
	b) Underliggjande verksemd	
	c) Anna statleg verksemd	
	d) Kommunal verksemd	
	e) Private	

2.3 Formålstypar og val av organisasjonsform

Kva slags oppgåver har stiftinga?	a) Utøving av myndigheit	
	b) Verkemiddeldisponering	
	c) Verdi- og kulturforvaltning	
	d) Tenesteyting	
	e) Næringsdrift	
	f) Andre (kva?)	

Kva var dei formelle og reelle grunngevingane/argumenta for å velja eller endra til stiftingsform?.....

3. Omdanning og vedtektsendringar

3.1 Kven har fullmakter til å endra vedtektene?

	a) Stiftaren		
	b) Styret		
	c) Utanforståande		

3.2 Skal departementet/underliggjande verksemd godkjenna vedtektsendringar?

	a) Ja		
	b) Nei		

3.3 Skal alle endringar i vedtektene behandlast av departementet/underliggjande verksemd?

	a) Ja		
	b) Nei		

Dersom nei, skal visse typar endringar (til dømes formålsendringar) i vedtektene behandlast av departementet/underliggjande verksemd?

	a) Ja		
	b) Nei		

Dersom ja, nemn kva endringar i vedtektene departementet/underliggjande verksemd skal handsama.....

3.4 Kven avgjer ei omdanning som inneber oppløysing?

	a) Stiftaren		
	b) Styret		
	c) Ein utanforståande		

Korleis blir ei omdanning som inneber oppløysing avgjort?

	d) Ved kongeleg resolusjon		
	e) Ved departementsvedtak		
	f) Ved styrevedtak		
	g) Av utanforståande		

Korleis skal ei attendeføring av formuesverdiar vera?

	a) Til stiftaren/stiftarane		
	b) Til staten		
	c) Til andre		

Finst det føresegner om korleis attendeførte verdiar skal nyttast?

	a) Ja		
	b) Nei		

4. Oppnemning av styre og styremedlemer

4.1 Kven oppnemner medlemer til styret?

Styrelsiaren blir oppnemnd av	a) Departementet/underliggjande verksemd	
	b) Departementet/underliggj. verksemd og andre	
	c) Berre andre	
Andre styremedlemer (kor mange) blir oppnemnde av	d) Departementet/underliggjande verksemd	
	e) Departementet/underliggj. verksemd og andre	
	f) Berre andre	
Korleis skjer oppnemninga?	a) Kongeleg resolusjon	
	b) Departementsvedtak	
	c) Anna	

4.2 Kva slags institusjonsbakgrunn har medlemene i styret?

Hender det at medlemer i styret for stiftinga er tilsette i statlege institusjonar som regelmessig handsamar saker som er viktige for stiftinga eller vedkomande bransje?

	a) Ja		
	b) Nei		

Har stiftande organ egne tilsette i styret for stiftinga (kor mange)?

	a) Ja		
	b) Nei		

Dersom ja, er styremedlemer tilsette i avdelingar med styrings- eller løyvingsansvar for vedkomande område?

	a) Ja		
	b) Nei		

4.3 Kva andre organ har stiftinga (råd, representantskap osv.) og kven utnemner representantar til slike organ?

Bli organet rekna som styre etter stiftingslova?

	a) Ja		
	b) Nei		

Dersom ja, sjå punkt 4.1 og 4.2.

Dersom nei, oppnemner departementet/underliggjande verksemd medlemer til slike andre organ, kva funksjonar har dei i stiftinga, og gir desse forholda grunnlag for at departement/underliggjande verksemd skal ha innverknad på stiftinga?

5. Finansiering

Grunnkapital

5.1 Kor stor er grunnkapitalen?.....

5.2 Kor stor del av grunnkapitalen har departementet/underliggjande verksemd stått for?.....%

5.3 Kor stor del av dei totale inntektene i stiftinga utgjer avkastinga av grunnkapitalen?.....%

Tilskot

5.4 Yter departementet/underliggjande verksemd tilskot til stiftingar?

	a) Ja		
	b) Nei		

5.5 Dersom det blir gitt tilskot, kor stort er tilskotet, og kor stort er tilskotet målt som del av dei totale inntektene i stiftinga?

	Totalt kr.:		
	Andel %:		

5.6 Er vilkåra som blir sette ved tilskotet i samsvar med kriteria i økonomireglementet?

	a) Ja		
	b) Nei		

Har vilkåra som departementet/underliggjande verksemd set, samanheng med gjennomføring av sektorpolitikken på områda til departementet/underliggjande verksemd?

	a) Ja		
	b) Nei		

Kva vil det seia for departementet/underliggjande verksemd og sektorpolitikken om stiftinga ikkje yter/leverer dei produkta som er ønskte?.....

Kjøp av varer og tenester

5.7 Kor stor del av inntektene i stiftinga utgjer kjøpa som departementet/underliggjande verksemd gjer av varer og tenester?.....%

5.8 Korleis er vilkåra for å kjøpa varer og tenester utforma?

Har vilkåra som departementet/underliggjande verksemd set, samanheng med gjennomføring av sektorpolitikken på områda til departementet/underliggjande verksemd?

	a) Ja		
	b) Nei		

Kva vil det ha å seia for departementet/underliggjande verksemd og sektorpolitikken om stiftinga ikkje yter/leverer dei produkta som er ønskte?.....

5.9 Korleis skjer kjøp av varer og tenester frå stiftinga?.....

Lånopptak

5.9 Har stiftinga høve til å ta opp lån?

	a) Ja		
	b) Nei		
	Ev. beløpsgrense kr:		

6. Offentlege planar og særskild regulering

6.1 Er formål og/eller oppgåver slik at dei er viktige for å gjennomføra sektorpolitiske eller samfunnsmessige oppgåver?

	a) Ja		
	b) Nei		

6.2 Er heile eller delar av verksemda til stiftinga regulert gjennom spesielle lover (utanom stiftingslova) og forskrifter, konsesjonar, lisensar osv.?

	a) Ja		
	b) Nei		

6.3 Er stiftinga tildelt offentlig myndigheit ved lov?

	a) Ja		
	b) Nei		

Dersom ja, er det i denne lova ei departemental instruksjonsmyndigheit for verksemda/den delen av verksemda som dette gjeld?

	a) Ja		
	b) Nei		

6.4 Inngår stiftinga og verksemda i offentlege sektorplanar (stortingsmeldingar, handlingsplanar- /program osv.)?

	a) Ja		
	b) Nei		

7. Styring og kommunikasjon i praksis

7.1 Type kontakt

Kva slags <i>type kontakt</i> er det mellom departementet/underliggjande verksemd og representantar for leiinga i stiftinga?	a) Brevveksling	
	b) Møte	
	c) Telefonisk kontakt	
	d) Anna	

Kva gjeld kontakten?	a) Budsjett	
	b) Faglege spørsmål, inför masjonstilførsel	
	c) Deltaking ved meldings- og lovarbeid, anna departemmentsarbeid, osv.	
	d) Anna	

Kor ofte er møta/samtalane?	a) Kvar veke	
	b) Kvar månad	
	c) Kvartalsvise	
	d) Sjeldnare	

7.2 Er det tilhøve som ikkje kan endrast utan etter godkjenning frå departementet/underliggjande verksemd (til dømes eigedomsoverføringar)?

	a) Ja		
	b) Nei		

Dersom ja, nemn kva slags forhold.....

7.3 Instruksar/"signal"

Gir departementet/underliggjande verksemd stiftinga instruksar eller "signal"?	a) Til styret i stiftinga	
	b) Til andre styrande organ	
	c) Til dei styremedlemene som departementet/underliggjande verksemd sjølv har oppnemnd	
	d) Til den daglege leiinga i stiftinga	

7.4 Kommunikasjonsbehov

Kor avhengig vurderer departementet/underliggjande verksemd at det/ho er av denne måten å kommunisera med stiftinga på?	a) Svært avhengig	
	b) Nokså avhengig	
	c) Lite avhengig	

Steg C: Samantrekkjing av funna i steg B for den einskilde stiftinga

8. Samla vurdering og konklusjon

Vurderingar

- Vurdering av summen av sjekkpunkt: korleis fell stiftinga ut i forhold til kriteria i sjekklista?
- Kva slags konsekvensar har funna for sjølvstendet til stiftinga og for spørsmålet om stiftingsforma er reell?
- Kva slags konsekvensar har funna for det reelle ansvaret som statsråden har for stiftinga og for det økonomiske ansvaret til staten?

Konklusjon

- Ut frå svara på spørsmåla ovanfor kan relasjonane som departementet/underliggjande verksemd har til stiftinga, oppretthaldast som no?
- Dersom ikkje, er det for store avvik mellom stiftingsform, styringspraksis og styringsbehov? Då kan det tenkjast to slags endringar som ein må velja mellom:
 - Styringsbehovet til departementet/underliggjande verksemd blir redusert, styrings- og økonomirelasjonar blir endra, og den faktiske styringa blir redusert for å underbyggja det reelle sjølvstendet i stiftingsforma.
 - Dersom ein ønskjer å oppretthalda styringsbehov, økonomisk nærleik og styringsformer, må verksemda omdannast frå stifting til ein alternativ organisasjonsmodell som gir høve til å ta vare på styringsbehov og ønskte styringsmåtar.

DEL III Utdrag frå viktige bakgrunnsdokument

Bevilgningsreglementets § 17:

”Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes overfor mottakeren, tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskott, og for Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.”

Økonomireglementet Del III

Funksjonelle krav – Kapittel 11 Tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende m.m.

11-1 Hovedelementer i tilskuddsforvaltningen

Økonomireglementets §§ 3.2 og 3.3 fastslår følgende hovedelementer i tilskuddsforvaltningen:

- Formulering av målsetting for hver tilskuddsordning, eventuelt grupper av tilskuddsordninger som dekkes av felles bevilgning.
- Utarbeidelse av oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen.
- Utforming av rapportmetoder om resultater i henhold til fastsatte kriterier
- oppfølging og kontroll overfor den enkelte mottaker, tilpasset den enkelte tilskuddsordning.
- Evaluering av om man oppnår de fastsatte målsettinger, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkninger.

Omfanget av hver av disse oppgaver vil variere med tilskuddets art og formål. Det er viktig at gjennomføringen bygger på Stortingets intensjon med bevilgningen. I enkelte tilfelle kan det være Stortingets forutsetning at tilskuddet skal innebære en generell styrking av mottakerens samfunnsnyttige arbeid på et bredt felt, uten spesifiserte betingelser og uten kontroll av disponeringen, f.eks. tilskudd til de politiske partier under nåværende kapittel 1530.

I kommentarene til økonomireglementets § 3 er det gitt en generell definisjon av resultatbegrepet. Der er det også pekt på at tilskuddsmottakere ikke kan instrueres på samme måte som statlige virksomheter. I stedet for "resultat indikatorer/-kriterier", som brukes for statlige virksomheter, er det derfor her innført begrepet "oppfølgingskriterier" om de kriterier som fastsettes for å gjøre det mulig å etterprøve i hvilken grad man har oppnådd det som er tilsiktet med en tilskuddsordning.

Det er viktig at de nevnte elementer i en tilskuddsordning er vurdert i nøye sammenheng. Riksrevisjonen påpeker i Dokument nr. 3:1 (1994-95) om departementenes tilskuddsforvaltning at "i de tilfelle hvor målformulering og kriterier for måloppnåelse er ufullstendig, kan informasjon til tilskudds

mottaker, behandling av søknader, tildeling av tilskudd og evaluering av tilskuddsordningen bli mangelfull". På den ene side må kriterier for måpp-nåelse ha en slik grad av presisjon at det kan foretas oppfølging og evaluering. På den annen side må man f.eks. unngå utforme oppfølgingskriterier som det etterpå viser seg ikke er praktisk mulig å kontrollere uten uforholdsmessig store kostnader. Kontrollen må ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

Hensikten med tilskuddsordninger bør være å sette mottakeren i stand til å oppnå ønskede resultater på det aktuelle aktivitets eller ansvarsområde. Det viktigste elementet i kontrollen vil da bestå i å vurdere rapporter om aktivitet og resultater sett i forhold til de mål som er fastsatt for tilskuddsordningen. Tilskuddsmottaker må i tilsagnsbrev e.l. få klar beskjed om hvilke vilkår som er knyttet til bevilgningen og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt, jf bevilgningsreglementets § 17. De oppfølgingskriterier som skal legges til grunn for rapportering fra tilskuddsmottaker må utformes så entydige som mulig, avhengig av forutsetningene i tilskuddsordningen.

Tilskuddsforvalter skal innhente rapport fra tilskuddsmottaker om aktivitet og om oppnådde resultater hvert år. Noen tilskuddsordninger har imidlertid etter sin art merkbar effekt først etter noen år. Det er derfor påkrevet at det i tillegg gjennomføres periodiske evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettinger. Jo mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater, jo viktigere er det med mer omfattende evaluering. Evalueringen må vedkommende departement ha ansvaret for, som det overordnede politisk ansvarlige organ. Innsamling og sammenstilling av informasjon og foreløpige vurderinger kan overlates til underordnede organer, til forskningsinstitutter o.l. Også for evalueringer må omfanget av det arbeid som legges ned ha et rimelig omfang i forhold til den nytte man vil ha av den informasjon som framkommer.

Disse hovedelementer i en tilskuddsordning må være spesielt grundig gjennomtenkt før det fremmes forslag om en ny tilskuddsordning. Det bør da samtidig klarlegges om ordningen er forutsatt å være tidsbegrenset eller langvarig. For eksisterende tilskuddsbevilgninger må disse forhold gjennomgås med jevne mellomrom. Ved hver evaluering bør det vurderes om noen av hovedelementene skal justeres eller om tilskuddsordningen skal oppheves.

Departementet forutsettes å redegjøre for sin oppfatning av målsetting, oppfølgingskriterier, kontrollmetoder og eventuelt beregningsregler i budsjettproposisjonen, jf kommentarene til økonomireglementets § 3. Omfanget av denne redegjørelse vil variere med hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, og hvilken politisk interesse som er knyttet til den. Det vil være opp til vedkommende stortingskomité å si fra dersom den ikke finner departementets forslag tilfredsstillende. En slik redegjørelse er spesielt påkrevet når det foreslås en ny tilskuddsordning. For etablerte ordninger vil det være hensiktsmessig å gjenta en slik redegjørelse f.eks. etter hvert stortingsvalg eller i forbindelse med en evalueringsrapport.

Om saksbehandlingen før et forslag om en ny tilskuddsordning eventuelt innarbeides i regjeringens budsjettforslag, henvises til utredningsinstruksen og årlige budsjettskriv.

Statens personalhåndbok: punkt 1.04.02 Adgangen til oppnevning av embets- og tjenestemenn i styrer og råd m.v.

Etter at saken har vært forelagt Stortinget (jf St.meld. nr. 9 for 1969-70) er det fastsatt følgende bestemmelser om adgangen til å oppnevne eller foreslå oppnevnt embets- og tjenestemenn i styrer og råd mv:

§ 1. Omfang

Disse bestemmelser gjelder for styrer, råd, nemnder, utvalg, kommisjoner, representantskap, komiteer eller andre organer der staten kan oppnevne eller foreslå oppnevnt eller valgt formann, varaformann, ett eller flere medlemmer, varamenn, eller sekretær.

Oppnevning eller valg av medlemmer uten stemmerett (observatør) omfattes ikke av reglene.

Unntatt fra bestemmelsene er organer som utelukkende er tillagt utredningsoppgaver eller konsultative eller koordinerende oppgaver uten avgjørelses- eller kontrollmyndighet.

§ 2. Begrensninger v/oppnevninger

Til verv som er nevnt i § 1, første ledd, 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 interesser for øvrig i vesentlig grad berøres av organets virksomhet

§ 3.

Til verv som er nevnt i §1, første ledd, i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter knyttet til offentlig eller privat næringsvirksomhet, må ikke oppnevnes eller foreslås valgt noen embets- eller tjenestemann ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje.

§ 4. Arbeidsbyrde

Hvor §§ 2 og 3 ikke er til hinder for oppnevning eller forslag til valg, må særskilt vurderes om arbeidsbyrden for embets eller tjenestemannen gjør det forsvarlig at vedkommende påtar seg vervet. Det departementet hvor vedkommende er ansatt, skal gis anledning til å uttale seg.

§ 5. Unntak fra §§ 2 og 3

Hvor særlige forhold i det enkelte tilfelle gjør det påkrevet, kan Kongen gjøre unntak fra reglene i §§ 2 og 3.

§ 6.

Reglene kommer til anvendelse på alle oppnevnelser eller valg, eventuelt gjenoppnevne eller gjenvalg, som foretas etter 1. april 1970.

Inhabilitet

Kommentarer

Reglene tar sikte på å forhindre at det oppstår inhabilitetssituasjoner eller at det blir etablert stillingskombinasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser.

Som det fremgår av § 1 gjelder bestemmelsene ikke organer som utelukkende er tillagt utredningsoppgaver eller konsultative eller koordinerende oppgaver og som derfor ikke har avgjørelses- eller kontrollmyndighet. Reglene gjelder således ikke for utredningsutvalg eller komiteer, selv om utvalget eller komiteen er forutsatt å skulle fremme forslag. Stortingets administrasjonskomité har imidlertid uttalt at det synes å være uheldig av flere grunner med for sterkt innslag av embets- og tjenestemenn også i slike organer.

Når det gjelder verv i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter, (jf § 3) er det avgjørende om vedkommende embets- eller tjenestemann er tilsatt i et departement eller annet sentraladministrativt organ som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller vedkommende bransje. I slike tilfelle kan ikke noen embetsmann eller tjenestemann oppnevnes som er ansatt i vedkommende departement eller direktorat o.l.

Når det derimot gjelder verv i andre styrer og råd mv er forbudet (i § 1) begrenset til de tjenestemenn i departementet eller direktoratet mv som har som sitt fagområde å behandle saker vedrørende vedkommende organ. I slike tilfelle er det altså ikke noe til hinder for å oppnevne andre embets eller tjenestemenn i vedkommende departement eller direktorat som ikke har som saksområde å behandle saker som vedrører vedkommende organ.

I § 5 er det bestemt at hvor særlige forhold i det enkelte tilfelle gjør det påkrevet, kan Kongen gjøre unntak fra reglene i §§ 2 og 3. En gjør i denne forbindelse oppmerksom på at Stortingets administrasjonskomité sterkt har advart mot å nytte dispensasjonsadgangen i andre tilfelle enn der det synes å være helt nødvendig.

Spørsmålet om unntak fra reglene i §§ 2 og 3 forutsettes avgjort ved kgl.res. i det enkelte tilfelle etter at saken har vært forelagt Arbeids og administrasjonsdepartementet. En forutsetter at slike saker blir forelagt for Arbeids- og administrasjonsdepartementet i god tid før oppnevningen skal foretas. En ber også om at de enkelte departementer i sine forslag tar hensyn til administra-

sjonskomiteens uttalelse og bare fremmer slike forslag i den utstrekning det synes å være helt nødvendig.

Avveining av arbeidsbyrden

Arbeids- og administrasjonsdepartementet fremhever for øvrig bestemmelsen i § 4 hvoretter det i det enkelte tilfelle må vurderes hvorvidt arbeidsbyrden for vedkommende embets- eller tjenestemann gjør det forsvarlig at vedkommende påtar seg vervet. Som det går fram av bestemmelsen skal det departement hvor vedkommende er tilsatt, gis anledning til å uttale seg.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser for øvrig til det som ble uttalt under stortingsdebatten 30. januar 1970, jf St.forhandl. nr. 215, side 1713-1718.

Inhabil ift. hovedstilling

Som det går fram av § 6 skal reglene anvendes for alle oppnevnelser eller valg, eventuelt gjenoppnevne eller gjenvalg, som foretas etter 1. april 1970. En forutsetter imidlertid at det snarest blir foretatt nyoppnevning eller nyvalg i tilfelle hvor et verv som en embets- eller tjenestemann er oppnevnt til, vil føre til at han blir inhabil i sin hovedstilling etter reglene i forvaltningsloven § 6.

Eventuelle tvilsspørsmål bes forelagt Arbeids og administrasjonsdepartementet.

Følgende spørsmål ble våren 1978 reist i Stortinget overfor Forbrukerog administrasjonsministeren:

”Vil statsråden påse at personer som har bidratt med sin tid og innsikt til offentlig verv, men som ikke aktes gjenoppnevnt, på en passende måte blir underrettet om dette på forhånd?”

I samsvar med dette henstiller Arbeids- og administrasjonsdepartementet til administrasjonen at den så langt en finner det naturlig og mulig på forhånd underretter medlemmer i offentlig råd, styrer og utvalg når gjenoppnevning for ny periode ikke kommer til å skje. Det er i alminnelighet ingen aldersgrense for valg til styrer, råd og utvalg.

Litteraturliste

1. Statskonsult rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling.
2. Statskonsult rapport 1998:21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.
3. Statskonsult notat 1997:8 Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet.
4. Riksrevisjonen Dokument nr 3:6 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.
5. Innst.S.nr.177 (1998-99) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.
6. NOU 1998:7 Om stiftelser.
7. NOU 1989:5 En bedre organisert stat.
8. Arbeids- og administrasjonsdepartementet: St meld nr 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.
9. Administrasjonsdepartementet (1994): Tilknytningsformer for statlige virksomheter.
10. Finansdepartementet: Foreløpig revidert utgave, februar 1999, Veiledning i statlig budsjettarbeid.
11. Finansdepartementet: Økonomireglementet for staten, 26.01.1996.
12. Ingar-Johanne Sand, Fagbokforlaget 1996: Styring av kompleksitet – rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning.