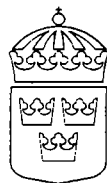


Kulturutskottets yttrande

1993/94:KrU2y

Stiftelser



1993/94
KrU2y

Till lagutskottet

Lagutskottet har den 30 november 1993 beslutat bereda kulturutskottet tillfälle att i de delar som berör kulturutskottets beredningsområde yttra sig över proposition 1993/94:9 om stiftelser jämte motioner.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1993/94:L1—L5.

Innehållet i propositionsförslaget och vissa av de motionskrav som framställts med anledning av propositionen ger kulturutskottet anledning att såvitt avser utskottets beredningsområde yttra sig i frågan om huruvida anslagsberoende stiftelser — i propositionen används begreppet anslagsstiftelser — bör omfattas av den föreslagna stiftelselagen. Det finns också skäl för utskottet att överväga huruvida det är påkallat med något riksdagens initiativ för att lösa de problem som kan finnas då det gäller lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av offentliga anslag och som inte bör bedrivas i myndighetsform.

Utskottet

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en stiftelselag. Lagförslaget innehåller en civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet samt bestämmelser om tillsyn.

Den allmänna definition av stiftelsebegreppet som finns i lagförslaget är i huvudsak utformad efter mönster av det stiftelsebegrepp som finns i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen). Stiftelselagen föreslås också reglera två former av stiftelser som inte faller in under den allmänna definitionen av stiftelsebegreppet, nämligen insamlingsstiftelser och kollektivavtalsstiftelser. S.k. tryggandestiftelser faller inte in under lagförslaget.

Enligt förslaget kan förvaltningen av en stiftelse ske i form av egen förvaltning eller anknuten förvaltning. Vid egen förvaltning vilar det huvudsakliga ansvaret för förvaltningen på stiftelsens styrelse och vid anknuten förvaltning på den juridiska person eller myndighet som är stiftelsens förvaltare. Förslaget innehåller åtskilliga andra bestämmelser om förvaltningen av en stiftelse.

Stiftelser som har tillgångar till ett värde överstigande tio basbelopp är enligt lagförslaget bokföringsskyldiga och skyldiga att upprätta offentlig årsredovisning. De skall också ha kvalificerad revisor.

I lagförslaget finns det vidare bestämmelser om skadeståndsskyldighet för och entledigande av ledamöter i en stiftelsestyrelse eller stiftelsens förvaltare. I fråga om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande innehåller den föreslagna lagen bestämmelser som i huvudsak motsvarar de bestämmelser som för närvarande finns i permutationslagen (1972:205).

Enligt förslaget skall i princip alla stiftelser stå under tillsyn. I fråga om bl.a. stiftelser som har bildats av ett offentligt rättssubjekt eller som förvaltas av en statlig myndighet är tillsynsmyndighets möjlighet att ingripa enligt stiftelselagen begränsad.

Det föreslås att stiftelselagen skall träda i kraft den 1 januari 1995.

I propositionen föreslås att stiftelselagen med vissa undantag skall tillämpas även i fråga om nu befintliga stiftelser.

Överväganden i propositionen rörande s.k. anslagsstiftelser, m.m.

Den allmänna definitionen av stiftelse finns i 1 kap. 2 § första stycket i förslaget till stiftelselag i propositionen. Enligt denna bestämmelse bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. I andra stycket anges vad som krävs för att egendomen skall anses vara avskild.

I propositionen framhålls (s. 52) att bedömningen av om varaktighetsrekvisitet är uppfyllt bör ske med utgångspunkt i den egendom som avskilts för stiftelsen och således utan hänsynstagande till eventuella utfästelser i förordnandet om ytterligare tillskott. Med en sådan lösning, anförs det vidare, kommer den allmänna definitionen av stiftelsebegreppet sällan att omfatta anslagsberoende stiftelser, eftersom man i sådana fall knappast kan tala om att den avskilda egendomen varaktigt skall förvaltas i stiftelsen.

Utskottet vill här erinra om att ett stort antal kulturinstitutioner numera drivs i stiftelseform. Många av dessa institutioner har en eller flera kommuner, ett landsting eller kommuner och landsting tillsammans som stiftare. I vissa men relativt få fall är staten ensam huvudman för en kulturinstitution som är en stiftelse. Det finns inte heller särskilt många stiftelser på kulturområdet där staten och andra intressenter samverkar genom att gemensamt svara för en stiftelse.

När stat, kommun eller landsting — i enlighet med det sagda ofta i samverkan med andra sådana huvudmän — inrättat en stiftelse, har denna ofta gjorts beroende av fortlöpande resurstillskott från huvudmännen för att kunna främja sitt ändamål under mer än en kortare tid. Stiftelsen har blivit anslagsstiftelse.

I enlighet med vad som ovan angetts kommer en tillämpning av stiftelselagen grundad på den allmänna definitionen i regel att vara utesluten beträffande nya sådana anslagsberoende stiftelser. I proposi-

tionen avvisas tanken att det allmänna stiftelsebegreppet skulle kompletteras med en särskild stiftelseform under benämningen anslagsstiftelse. Nya anslagsstiftelser får således inte bildas. Detta gäller såväl då staten som då kommun eller landsting är huvudman. Utskottet vill här hänvisa till redovisningen i propositionen för tidigare överväganden rörande frågan om lämplig organisationsform för statlig verksamhet (s. 55).

Motionskrav rörande anslagsstiftelser

I tre motioner, som väckts med anledning av propositionen, framställs yrkanden som syftar till lagstiftning som tillåter att anslagsstiftelser får bildas även i framtiden eller till lagstiftning som ger möjlighet till att verksamhet på kulturområdet kan drivas i annan lämplig organisationsform.

Motionärerna bakom motion LU1 (s) anser att den allmänna definitionen av stiftelser i 1 kap. 2 § i förslaget till stiftelselag bör ändras så att det blir möjligt för kommunerna att bilda anslagsstiftelser (yrkande 1). Motionärerna anser att regeringen inte redovisat några sakliga skäl för att kommunerna skulle hindras från att bilda stiftelser för att driva kommunal verksamhet.

I motion LU3 (c) framhålls att stiftelseformen är en lämplig organisationsform för kulturinstitutioner även om reglerna i det nu framlagda förslaget till stiftelselag inte i alla avseenden är önskvärda för stiftelsebildarna. Motionärerna erinrar om att det under lagstiftningsarbetets gång diskuterats frågan om skapandet av en särskild organisationsform för bl.a. kulturinstitutioner. I vissa sammanhang har non profit corporation använts som beteckning för en sådan organisationsform. Motionen synes — trots det formella innehållet i yrkandet — syfta till att riksdagen hos regeringen skall anhänga att regeringen snabbt lägger fram förslag till lagstiftning om en organisationsform av detta slag.

I motion LU4 (v) understryks att anslagsstiftelserna är en beprövad och bra form för driften av teatrar, konserthus och andra kulturinstitutioner. Stiftelseformen har många fördelar, anför motionärerna, särskilt då huvudmannaskapet är delat mellan flera intressenter. Motionärerna vill att stiftelselagen skall omfatta även anslagsstiftelser.

Kulturutskottets bedömning

Utskottet gör bedömningen att det även i fortsättningen kommer att finnas ett betydande behov av att ha en organisationsform för kulturverksamheter som är beroende av anslag från stat, kommun eller landsting och som inte bör bedrivas i myndighetsform. Utskottet grundar sin bedömning i detta hänseende på de goda erfarenheter som finns från de senaste årtiondena av verksamheter på kulturområdet som bedrivs i stiftelseform. Belägg härför har utskottet fått inte minst i samband med sina studiebesök i olika delar av landet. Utskottet vill emellertid i detta sammanhang också hänvisa till att det av bakgrundsmaterial som åberopas i propositionen (s. 54 f.) framgår att stiftelsefor-

men också har nackdelar då det gäller att driva offentlig verksamhet. Utskottet hänvisar härvidlag i första hand till den rapport som Riksrevisionsverket redovisade år 1990 och som ingick i ett arbete som den förra regeringen inledde i syfte att renodla formerna för bedrivande av statlig verksamhet. I rapporten framhålls bl.a. att stiftelseformen inte är något lämpligt alternativ i de fall verksamheten är av så pass central betydelse för staten att man inte vill släppa ifrån sig avgörande inflytande och ansvar till andra parter. Motsvarande gäller uppenbarligen då kommun eller landsting är stiftare.

Mot den ovan angivna bakgrunden delar kulturutskottet den uppfattning som redovisas i propositionen, nämligen att frågan om en lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av statliga anslag och som inte bör bedrivas i myndighetsform bör övervägas utifrån helt andra utgångspunkter än som kan ske inom ramen för det nu föreliggande lagstiftningsärendet.

I propositionen anförts att detta får ske i annat sammanhang och att regeringen avser att senare ta initiativ till sådana överväganden.

Som en följd av bl.a. ett riksdagsinitiativ på förslag av lagutskottet (bet. LU 1973:32, rskr. 1973:320) tillsatte regeringen år 1975 Stiftelseutredningen. Kulturutskottet vill med anledning av vad som anförts i propositionen erinra om att redan i denna utrednings direktiv togs frågan upp om hur statligt och kommunalt stödda kulturinstitutioner bör utformas i organisatoriskt avseende. I direktiven hänvisades till önskemål som framförts från Kulturrådet under det arbete som föregick tillkomsten av 1974 års kulturproposition (prop. 1974:28). I direktiven uttalades också att skilda organisationsformer kan behöva utarbetas alltefter de behov som olika kulturinstitutioner har. Stiftelseformen torde inte genomgående vara att föredra och, anfördes det vidare, i de fall stiftelseformen är lämpligast kan det dessutom finnas behov av särskilda regler.

Som närmare framgår av den nu aktuella propositionen (se främst s. 39) upphörde Stiftelseutredningen utan att ha slutfört sitt arbete. I den promemoria som Justitiedepartementet sedermera, i oktober 1987, redovisade med förslag till en allmän lag om stiftelser behandlades inte den ovan angivna frågan i vidare mån än att det föreslogs att stiftelselagens allmänna stiftelsebegrepp skulle kompletteras med en särskild stiftelseform under benämningen anslagsstiftelse. Därmed skulle av staten i framtiden bildade anslagsberoende och självägande organ komma att omfattas av lagen. I enlighet med vad ovan angetts förs detta förslag inte fram i förevarande lagstiftningsärende. Utskottet vill i sammanhanget påpeka att frågan om kommunala och landstingskommunala stiftelser inte närmare berördes i Justitiedepartementets promemoria.

Kulturutskottet konstaterar att det i propositionen saknas ett klart ställningstagande från regeringens sida som ger stöd för att det inom en nära framtid kommer till stånd konkreta överväganden om lämplig organisationsform för kulturverksamheter som är beroende av anslag från stat, kommun eller landsting och som inte bör bedrivas i myndighetsform. Utskottet anser därför — med beaktande av att det påtagliga

behov av sådana överväganden som konstaterats föreligga redan för 20 år sedan — att lagutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna att regeringen snarast bör förelägga riksdagen förslag till lämplig organisationsform för anslagsberoende kulturverksamheter.

Utskottet anser med hänsyn till detta ställningstagande att det inte är lämpligt att nu komplettera det allmänna stiftelsebegreppet med en särskild stiftelseform för självägande organ som är beroende av anslag från stat, kommun eller landsting.

Stockholm den 13 januari 1994

På kulturutskottets vägnar

Åke Gustavsson

I beslutet har deltagit: Åke Gustavsson (s), Charlotte Branting (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Maja Bäckström (s), Berit Oscarsson (s), Stina Gustavsson (c), Anders Nilsson (s), Göran Åstrand (m), Leo Persson (s), Rose-Marie Frebran (kds), Ingegerd Sahlström (s), Carl-Johan Wilson (fp), Björn Kaaling (s), Jan Backman (m) och Elisabeth Persson (v).

