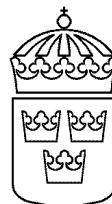


Kulturutskottets yttrande

1995/96:KrU1y

Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.



1995/96
KrU1y

Till lagutskottet

Lagutskottet har den 26 oktober 1995 beslutat bereda kulturutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1995/96:61 om former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m. jämte motioner.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1995/96: L20–L22.

Utskottet

Vissa bakgrundsuppgifter. Propositionens huvudsakliga innehåll

Som redovisas i propositionen har stiftelseformen använts flitigt bl.a. på kulturområdet. En stiftelse utmärks av att den är ett självägande organ med en varaktigt bestående, självständig förmögenhet. När en stiftelse bildas måste alltså en tillräckligt stor förmögenhet avsättas så att kravet på varaktighet uppfylls. Staten, kommuner och landsting har ofta, särskilt inom kultursektorn, använt beteckningen stiftelse på organ av självägande natur som de bildat och som kräver att det regelbundet tillskjuts medel av stiftarna. Ett sådant organ ligger definitionsmässigt vid sidan om det vedertagna stiftelsebegreppet men brukar trots det betecknas som anslagsstiftelse.

Stiftelselagen (1994:1220), som antogs av riksdagen våren 1994, träder i kraft den 1 januari 1996. Lagen innehåller inte några bestämmelser om anslagsstiftelser. Som följd av innehållet i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) är i många fall anslagsstiftelser likväl att betrakta som stiftelser enligt stiftelselagen. Däremot ger stiftelselagstiftningen inte utrymme för staten, kommunerna och landstingen att bilda nya anslagsstiftelser. Som närmare framgår av den följande framställningen togs frågan om konsekvenserna härav upp till ingående prövning av såväl kulturutskottet (yttr. 1993/94:KrU2y) som lagutskottet (bet. 1993/94:LU12) i samband med stiftelselagstiftningen våren 1994. Övervägandena ledde till att lagutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande förordade att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till rättslig reglering av sådan anslagsberoende verksamhet som, till följd av definit-

ionen av stiftelsebegreppet i det behandlade förslaget till stiftelselag, inte kommer att kunna anordnas i stiftelseform. En sådan rättslig reglering borde tillhandahållas samtidigt med stiftelselagens ikraftträdande. För att detta skulle vara möjligt uppskötts ikraftträdandet av den nya lagstiftningen till den 1 januari 1996.

Varken den föregående eller den nuvarande regeringen har föranställt om en utredning som kan läggas till grund för förslag om en sådan rättslig reglering av anslagsberoende verksamheter som riksdagen efterlyst. I propositionen föreslås i stället att riksdagen skall godkänna de förslag till verksamhetsformer för statlig verksamhet som regeringen redovisar i propositionen. Utgångspunkten för förslagen är att statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform. I några fall kan det dock vara aktuellt att överväga att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Sådana överväganden kan vara aktuella då det finns statsfinansiella eller andra skäl för staten att samverka med någon annan. Men även i vissa fall då staten själv finansierar och driver en verksamhet kan behovet av en självständig framtoning för verksamheten utgöra skäl för att utnyttja en privaträttslig verksamhetsform. Regeringen anser att sådan verksamhet som tidigare skulle ha getts formen av anslagsstiftelse i fortsättningen främst skall ges myndighetsformen eller någon av formerna aktiebolag och ideell förening. Med hänsyn till riksdagens tidigare ställningstagande till frågan om formerna för drivande av anslagsberoende verksamheter kan här också nämnas att det i propositionen uttalas att de skäl som redovisats i propositionen för att använda aktiebolags- och föreningsformerna också kan vara giltiga för motsvarande verksamhet i kommuner och landsting. Även andra verksamhetsformer kan dock vara aktuella på det kommunala området.

Vidare föreslås i propositionen att bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) om ändring m.m. av ett stiftelseförordnande skall börja tillämpas på stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt den 1 januari 1997, dvs. ett år senare än vad som har bestämts tidigare.

Det föreslås också en utvidgning av undantaget från stiftelselagens tillämpningsområde i fråga om viss kyrklig egendom av stiftelsekaraktär.

Motionskrav

Motionären bakom motion L20 (fp) riktar kritik mot att riksdagens begäran om förslag till en ny och alternativ associationsform för anslagsbero-

ende verksamhet inte tillgodosetts. Han anser att det inte kan anses oomtvistligt att anslagberoende verksamhet lämpligen bör bedrivas i form av aktiebolag eller ideell förening. Dessa associationsformer är inte avsedda för anslagsberoende verksamhet och är därför inte heller anpassade för ändamålet. Motionären anför vidare bl.a. att de av regeringen förordade associationsformerna skapar särskilda problem på kulturområdet.

Motionären anser med hänsyn till den tidsbrist som råder – stiftelselagen skall träda i kraft vid årsskiftet – att propositionen bör godkännas men att riksdagen skall vidhålla sina krav på att ett sådant förslag till ny associationsform för anslagsberoende verksamhet som riksdagen begärde våren 1994 skall läggas fram.

Motionärerna bakom motion L21 (m) anser att statens engagemang på kulturområdet oftare bör kunna ske i form av avtal med bl.a. nu existerande men ombildade stiftelser. De erinrar om att många kulturella verksamheter bedrivs i stiftelseform och att stiftelserna också uppfyller den nya lagens definition att vara ett självägande organ med en varaktigt bestående självständig förmögenhet, som tillskjutits av de ursprungliga stiftarna. Med tanke på de fördelar stiftelseformen innebär när det gäller självständighet, engagemang och fasthållande vid de ursprungliga stiftarnas intentioner är det viktigt att dessa stiftelser ges möjlighet att fortsätta inom ramen för den nya stiftelselagen men utan att staten, eller i förekommande fall kommun eller landsting, kvarstår som stiftare. Det ekonomiska bidrag som staten tillskjutit dels som stiftare, dels i form av anslag, kan då i framtiden regleras genom avtal där stiftelsens ansvar och skyldigheter preciseras liksom de villkor som är förbundna med det statliga medelstillskottet. Avtalet kan tidsbegränsas, men det får inte vara alltför kortvarigt. Även uppsägningstiden måste vara tillräckligt lång för att möjliggöra omDispositioneringar.

I den tredje motionen, L22 (m), yrkas avslag på det framlagda lagförslaget såvitt däri föreslås en senareläggning av ikraftträdandet av bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen om ändring m.m. av ett stiftelseförordnande som avser stiftelse bildad av ett offentligt rättssubjekt.

Kulturutskottets bedömning

Kulturutskottet anser att de skäl inte är övertygande som anförts i propositionen för att det inte finns behov av en särskild organisationsform för bl.a. kulturverksamheter som är beroende av anslag från stat, kommun eller landsting och som inte bör bedrivas i myndighetsform. Utskottet anser nämligen att de synpunkter som utskottet anförde i sitt yttrande till lagutskottet över propositionen med förslag till stiftelselag fortfarande har bärkraft (se yttr. 1993/94:Kr2y). Utskottet grundade sitt ställningstagande i nämnda ärende på de goda erfarenheter som fanns från de senaste årtiondena av verksamheter på kulturområdet som bedrivs i stiftelseform. Belägg härför hade utskottet fått inte minst i samband med sina studiebesök i olika delar av landet. Utskottet hänvisade emellertid också till att det bl. a. av en rapport från Riksrevisionsverket år 1990 framgick att stiftelseformen också

hade nackdelar då det gäller att driva offentlig verksamhet. Efter att vidare ha redovisat bl.a. att det redan tjugo år tidigare – under det arbete som föregick tillkomsten av 1974 års kulturproposition – konstaterats att det fanns ett påtagligt behov av konkreta överväganden om en lämplig organisationsform för vissa kulturverksamheter, förordade kulturutskottet att lagutskottet hos regeringen skulle hemställa att regeringen snarast borde förelägga riksdagen lämplig organisationsform för anslagsberoende verksamheter.

Lagutskottets förslag, som bifölls av riksdagen, tillgodosåg kulturutskottets önskemål. Kulturutskottet anser att, såvitt avser kulturutskottets beredningsområde, det finns starka skäl som talar för att riksdagen bör återupprepa sin begäran i här aktuellt avseende. Utskottet vill härvidlag tillägga att även under remissbehandlingen av det förslag som behandlas i den nu aktuella propositionen det har framhållits från kultursektorn – både den statliga och den kommunala – att det finns behov av en ny associationsform för kulturinstitutioner eller för regler som innebär att anslagsstiftelser skall få bildas och falla in under stiftelselagens regler. Bl.a. har, som anges i propositionen, Statens kulturråd låtit göra en studie för att undersöka om det utomlands finns modeller som kan användas i vårt land. Utskottet vill – med hänsyn till regeringens förslag om användande av ideella föreningar i stället för anslagsberoende verksamheter – erinra om att det i den angivna studien påpekas att det kan föreligga en risk för att en organisation som man antagit vara en ideell förening kan komma att bli klassificerad som ett enkelt bolag om medlemsantalet de facto är statiskt. Utskottet utgår från att lagutskottet tar upp denna fråga till bedömning vid ställningstagandet till den i propositionen föreslagna rekommendationen i fråga om former för verksamhet som är beroende av återkommande tilldelning av statliga anslag.

Utskottet anser i likhet med motionären bakom motion L20 att det inte är lämpligt att ikraftträdandet av stiftelselagen skjuts upp ytterligare i avvaktan på ett sådant förslag som riksdagen uttalat sig för. Utskottet har vid denna bedömning att ta ställning till de förslag som framlagts i propositionen om former för verksamhet som är beroende av statligt stöd. Det gäller således vilken organisationsform som staten i fortsättningen bör välja för verksamheter som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel i fall då inte myndighetsformen bör användas.

Utskottet kan – med den reservation som kan föranledas av lagutskottets bedömning då det gäller användningen av formen ideell förening – dela

den uppfattning som kommer till uttryck i propositionen att av de verksamhetsformer som nu står till buds bör i framtiden aktiebolaget och den ideella föreningen främst komma i fråga då en privaträttslig form krävs för statlig verksamhet som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel. Utskottet kan också ansluta sig till vad som i propositionen anförs om statligt engagemang genom avtal med annan part. Det framhålls i avsnittet därom bl.a. att kraven på hur de statliga medlen skall användas i ökad utsträckning bör preciseras i tidsbegränsade avtal. I viss utsträckning stämmer detta synsätt överens med vad som anförs i motion L21. Då det gäller frågan om avtalets längd får enligt utskottets mening en prövning ske i varje enskilt fall.

I propositionen anförs under rubriken Regeringens förslag (s. 8) att verksamhetsformerna aktiebolag och ideell förening också är lämpliga för sådan verksamhet i kommuner och landsting som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel. Kulturutskottet vill för sin del understryka vad som i ett senare sammanhang anförs i propositionen, nämligen att det får ankomma på respektive kommun eller landsting att utifrån gällande lagstiftning bestämma vilken verksamhetsform som skall väljas.

Propositionen innehåller inte förslag om att det skall ske en generell omprövning av organisationsformen för nu pågående verksamhet som får statliga anslag och som inte drivs i myndighetsform eller som aktiebolag eller ideell förening. Det anges dock – som en motivering för det tidigare redovisade lagförslaget om tillämpningen av 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) på stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt – att regeringen delar den bedömning som kommer till uttryck i ett nyligen framlagt utredningsförslag att äldre anslagsstiftelser bör omprövas. Det förslag som åsyftas är det förslag som lagts fram i betänkandet (SOU 1995:93) Omprövning av statliga åtaganden. I betänkandet redovisas en förutsättningslös översyn av stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som fortlöpande är beroende av statligt stöd. Ett antal av dessa tillhör kultursektorn.

Utskottet tillstyrker lagförslaget såväl i här aktuell del som då det gäller stiftelser med kyrklig anknytning. Detta innebär att motion L22 avstyrks.

Även om beredningen i regeringskansliet av det angivna betänkandet inte bör föregripas, vill utskottet framhålla att en sådan omprövning av äldre anslagsstiftelser som förutskickas i propositionen måste göras med stor noggrannhet och försiktighet för att kulturverksamhet som nu bedrivs på ett framgångsrikt sätt inte skall skadas. Det är uppenbart att det i fråga om en rad av de verksamheter som behandlas i betänkandet finns starka skäl som talar för att den nuvarande verksamhetsformen skall förbli oförändrad eller i vart fall inte förändras på det sätt som föreslås i utredningsbetänkandet.

1995/96:KrU1y

På kulturutskottets vägnar

Åke Gustavsson

I beslutet har deltagit: Åke Gustavsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Anders Nilsson (s), Leo Persson (s), Björn Kaaling (s), Lennart Fridén (m), Carl-Johan Wilson (fp), Agneta Ringman (s), Charlotta L Bjälkebring (v), Annika Nilsson (s), Jan Backman (m), Ewa Larsson (mp), Fanny Rizell (kds), Lars Lilja (s), Catarina Rönnung (s), Erik Arthur Egervärn (c) och Elizabeth Nyström (m).

Gotab, Stockholm 1995