



Riksrevisionens styrelses framställning angående Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens insyn och uppföljning av statligt bildade stiftelser. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning* (RiR 2008:7).

Riksrevisionen har funnit att riksdagen och regeringen har en otillräcklig kunskap om de statligt bildade stiftelserna. I granskningen konstateras att regeringen saknar kännedom om drygt hälften av de stiftelser som Riksrevisionen har kunnat kartlägga.

Granskningen visar vidare att regeringen i liten utsträckning har utnyttjat de möjligheter som stiftelselagen ger till insyn, uppföljning och påverkan av stiftelsernas verksamhet. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har tagit något helhetsansvar för hur förvaltningen av de statligt bildade stiftelserna ska följas och vilka åtgärder som bör vidtas när förvaltningen inte är effektiv.

Styrelsen anser att det bör vara ett krav att staten känner till vilka de statligt bildade stiftelserna är och om verksamheten bedrivs i enlighet med intentionerna när stiftelserna bildades. Styrelsen föreslår att regeringen upprättar en aktuell förteckning över stiftelserna och finner former för hur insynen och uppföljningen av dem kan förbättras för att säkerställa kunskap om stiftelsernas måluppfyllelse och ekonomi samt att verksamheten bedrivs effektivt. Styrelsen anser vidare regeringen återkommande bör informera riksdagen om stiftelsernas verksamhet och ekonomi.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	5
Bakgrund	5
Revisionsfrågan	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Uppföljningen av statligt bildade stiftelser behöver förbättras	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	11
Kunskapen om statligt bildade stiftelsers verksamhet behöver förbättras	11
Riksdagen bör få information om stiftelsernas verksamhet	12
Styrelsens förslag.....	12

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Kunskapen om statligt bildade stiftelsers verksamhet behöver förbättras

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör säkerställa att det finns en uppdaterad förteckning över de statligt bildade stiftelserna och deras kapital samt att regeringen bör finna former för hur insynen och uppföljningen av statligt bildade stiftelser kan förbättras för att säkerställa kunskap om stiftelsernas måluppfyllelse och ekonomi samt att verksamheten bedrivs effektivt.

Riksdagen bör få information om stiftelsernas verksamhet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen återkommande bör informera riksdagen om de statligt bildade stiftelsernas verksamhet och ekonomi.

Stockholm den 1 oktober 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens insyn och uppföljning av statligt bildade stiftelser. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning*, (RiR 2008:7). Rapporten publicerades i juni 2008.

Bakgrund

Enligt en kartläggning som Riksrevisionen gjorde 2007 har staten självständigt eller tillsammans med andra bildat cirka 145 stiftelser som fortfarande är verksamma. Tillsammans har stiftelserna en förmögenhet på cirka 30 miljarder kronor. Av dessa är cirka 50 bildade av staten ensam och övriga är bildade av staten tillsammans med någon annan. Staten har vid bildandet överfört medel till stiftelsen för att förvaltas för ett specifikt ändamål.

Stiftelser är självständiga rättssubjekt. Möjligheten till statlig insyn i och uppföljning av stiftelsernas verksamheter är betydligt mer begränsad i jämförelse med den verksamhet som staten bedriver i myndighetsform. För de flesta stiftelserna gäller inte offentlighetsprincipen. Stiftaren har dock enligt stiftelselagen ett rättsligt skyddat intresse av att tillgångarna används enligt stiftarens vilja. Sedan år 1997 har regeringen möjlighet att ändra i föreskrifterna för en stiftelse som är bildad av staten ensam.

Det är regeringen, som företrädare för stiftaren staten, som ska ta till vara statens intresse i de statligt bildade stiftelserna.

Revisionsfrågan

Den revisionsfråga som ställs i granskningen är om regeringen har insyn i och om regeringen följer upp verksamheten i statligt bildade stiftelser.

Riksrevisionens bedömningsgrunder

Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen har varit att regeringen, inom de ramar som stiftelselagen anger, bör säkerställa att statligt initierad och finansierad verksamhet i stiftelseform bedrivs effektivt. Riksrevisionen har också i sin granskning klargjort vilka juridiska möjligheter regeringen har att påverka de statliga stiftelserna.

Regeringen har enligt Riksrevisionen möjlighet att följa upp de av staten bildade stiftelserna av tre skäl: för det första för att kunna ta till vara statens intressen som stiftare, för det andra för att få ett kunskapsunderlag för att kunna avgöra om det finns behov av att ändra något i stiftelsernas föreskrifter

enligt 6 kap. 4 a § i stiftelselagen och för det tredje för att i förekommande fall få underlag för beredningen av sitt beslut om att utse styrelseledamöter.

Begränsad tillsyn för statligt bildade stiftelser

Enligt stiftelselagen ska alla stiftelser stå under tillsyn av en tillsynsmyndighet, normalt länsstyrelsen. Tillsynen kan vara fullständig eller begränsad. Fullständig tillsyn innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten ska ingripa om det kan antas att stiftelsens förvaltning och revision inte utövas i enlighet med stiftelseförfordnandet eller stiftelselagen.

För vissa stiftelser, bl.a. sådana som bildats av eller tillsammans med ett offentligt rättssubjekt, bl.a. staten, gäller dock s.k. begränsad tillsyn. Begränsad tillsyn innebär att tillsynsmyndigheten inte får stiftelsens årsredovisning och har begränsad möjlighet att kontrollera och ingripa mot stiftelsen.

Avgränsning och genomförandet av granskningen

Riksrevisionen har granskat regeringen och Regeringskansliet, inte de enskilda stiftelserna. För att exemplifiera stiftelsernas kontakter med Regeringskansliet och statliga myndigheter har Riksrevisionen gjort ett urval om 33 statligt bildade stiftelser. Urvalet är gjort för att täcka in stiftelser av olika karaktär och storlek. Urvalet är också gjort för att täcka in stiftelser inom olika verksamhetsområden och därmed departement.

Riksrevisionen har även gjort en kartläggning av samtliga statligt bildade stiftelser genom att gå igenom länsstyrelsernas stiftelseregister. Kartläggningen visar på 144 verksamma stiftelser som bildats av staten, ensam eller tillsammans med andra offentliga organ och/eller privata företag och organisationer.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Kunskapen om de statligt bildade stiftelserna är otillräcklig

Riksrevisionens kartläggning av de statligt bildade stiftelserna visar att Regeringskansliet har en otillräcklig kunskap om stiftelserna. Granskningen visar att samtliga departement inom Regeringskansliet anger att de, eller en myndighet som hör till departementet, har statligt bildade stiftelser inom sina ansvarsområden. Sammanlagt rör det sig om 62 stiftelser, med en sammanlagd förmögenhet på drygt 28 miljarder kronor.

Tabell: Statligt bildade stiftelser per departement enligt uppgift från Regeringskansliet

Departement	Antal stiftelser	Samlad förmögenhet tkr
Arbetsmarknadsdepartementet	1	33 060
Finansdepartementet	20	150 787
Försvarsdepartementet	4	66 600
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	1	15
Jordbruksdepartementet	1	24 998
Justitiedepartementet	1	296
Kulturdepartementet	8	1 084 699
Miljödepartementet	5	2 930 077
Näringsdepartementet	6	4 505 407
Socialdepartementet	3	218 000
Utbildningsdepartementet	11	19 041 717
Utrikesdepartementet	1	798
Summa	62	28 056 439

Utöver dessa 62 stiftelser finns enligt Riksrevisionens kartläggning ytterligare ett 80-tal statligt bildade stiftelser. De cirka 80 statligt bildade stiftelser som inte finns med i Regeringskansliets förteckning har tillsammans en uppskattad förmögenhet på knappt 2 miljarder kronor. Dessa stiftelser är således förhållandevis små. Det finns samtidigt några stiftelser i Regeringskansliets sammanställning som inte finns med i Riksrevisionens kartläggning. Skillnaderna illustrerar enligt Riksrevisionen oklarheten kring de statligt bildade stiftelserna.

Riksrevisionen menar att regeringen har ett ansvar för att säkerställa att det finns en uppdaterad förteckning över de statligt bildade stiftelserna och vilken förmögenhet de disponerar. Regeringskansliets bristande kunskap om de statligt bildade stiftelserna leder enligt Riksrevisionen till slutsatsen att regeringen inte kan ta ett helhetsansvar för denna verksamhet.

Uppföljningen av statligt bildade stiftelser behöver förbättras

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringen inte har tagit ställning till i vilken utsträckning de statligt bildade stiftelserna ska följas upp. Behovet av uppföljning är enligt Riksrevisionen beroende på stiftelsens storlek, verksamhet och regeringens möjlighet att påverka. Regeringens möjlighet att påverka de stiftelser som staten bildat ensam, genom ändring av föreskrifterna, motiverar enligt Riksrevisionen att regeringen särskilt bör överväga hur

uppföljningen av dessa stiftelser ska se ut. Att regeringen mer aktivt följer de större stiftelserna är också enligt Riksrevisionen särskilt angeläget.

Granskningen visar att det inom Regeringskansliet inte finns några specifika riktlinjer för hur arbetet med stiftelserna ska gå till, till exempel vilken insyn och uppföljning som är lämplig och vilka möjligheter regeringen har att påverka stiftelserna. Granskningen visar samtidigt att det finns olika uppfattningar i Regeringskansliet om möjligheterna att påverka de statligt bildade stiftelserna. Riksrevisionen har också funnit att synen på de statligt bildade stiftelserna och deras självständighet varierar mellan departementen.

Avsaknaden av en gemensam kunskapsbas och specifika riktlinjer för Regeringskansliets stiftelsehantering leder enligt Riksrevisionen till omotiverade skillnader i arbetssätt mellan departementen. De statligt bildade stiftelserna följs inte upp på ett enhetligt sätt, och graden av uppföljning är generellt låg, när det gäller såväl kapitalförvaltning som verksamhet.

Regeringskansliet följer främst de större stiftelserna, men det totala antalet utvärderingar är litet och av dessa har Regeringskansliet initierat få. Regeringskansliet har under de senaste fem åren inte initierat utvärderingar för någon av de största stiftelserna. För de stiftelser som bildats av staten ensam har Regeringskansliet under samma period endast initierat två utvärderingar.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen har en begränsad insyn i statligt bildade stiftelser och inte tar sitt ansvar för att se till att stiftelserna följs upp i relevant omfattning.

Bristfälligt underlag för att bedöma behovet av ändringar i föreskrifter

För de 50 stiftelser där staten är ensam stiftare har regeringen, enligt en ändring i stiftelselagen år 1997¹ rätt att ändra stiftelsens föreskrifter, vilket ger en direkt möjlighet att påverka stiftelsen. Regeringen har inte tagit ställning till hur denna möjlighet bör nyttjas för att garantera offentlig insyn, demokratiskt inflytande och demokratisk kontroll, vilket var syftet med att ge regeringen denna möjlighet. Regeringen har vidare, som en följd av den svaga uppföljningen, ett bristfälligt underlag för att avgöra behovet av ändringar i stiftelsernas föreskrifter.

Riksrevisionen anser att det är särskilt angeläget att regeringen inom de ramar som stiftelselagen medger säkerställer en effektiv förvaltning och uppfyllelse av ändamålet i stiftelser som har en stor förmögenhet eller bedriver en samhällsviktig verksamhet.

Varierande underlag inför styrelseutnämningar

Enligt Riksrevisionens kartläggning utser regeringen styrelseledamöter i knappt 40 av de cirka 145 statligt bildade stiftelserna. Genom att regeringen utser styrelseledamöter i statligt bildade stiftelser tar regeringen enligt Riks-

¹ 6 kap. 4a § stiftelselagen (1994:1220).

revisionen också på sig en del av ansvaret för stiftelsens förvaltning. Att utse styrelseledamöter är ett viktigt instrument för regeringen att kunna påverka stiftelsens verksamhet. Granskningen visar dock att det saknas ett principiellt ställningstagande av regeringen angående vilka stiftelser, bildade av staten ensam, som regeringen bör utse styrelseledamöter i.

Regeringskansliet får inte samma typ av regelmässig information och återrapportering från stiftelserna som från myndigheter och bolag där regeringen utser styrelseledamöter. Regeringskansliet måste därför enligt Riksrevisionen ta egna initiativ för att få tillräcklig information. Riksrevisionen har dock funnit att den information som departementen tar fram som underlag varierar och att Regeringskansliet inte generellt gör några egna utvärderingar av styrelserna.

Begränsad möjlighet att informera riksdagen

Regeringen saknar enligt Riksrevisionen i dag underlag för att ge riksdagen information om vilka statligt bildade stiftelser som finns. Regeringen har inte heller underlag för att vid behov kunna ge riksdagen information om de statligt bildade stiftelsernas verksamhet, ekonomi och uppfyllelse av de av staten angivna ändamålen med verksamheten.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att regeringen bör säkerställa att de statligt bildade stiftelserna förvaltas på ett effektivt sätt och i enlighet med stiftelsens ändamål och riksdagens intentioner. Detta är särskilt viktigt beträffande de stiftelser som har en stor förmögenhet eller bedriver en samhällsviktig verksamhet. Regeringen har störst möjligheter att säkerställa detta i stiftelser som staten bildat ensam. Med anledning av de iakttagelser som gjorts i denna granskning lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- säkerställa att det finns en uppdaterad förteckning över de statligt bildade stiftelserna och vilka förmögenheter de disponerar,
- finna former för hur statlig insyn, uppföljning och påverkan av statligt bildade stiftelser ska bedrivas effektivt och säkerställa att de följs upp så att relevant kunskap finns om måluppfyllelse och ekonomi,
- överväga behovet av att informera riksdagen om de statligt bildade stiftelsernas verksamhet och ekonomi.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning* (RiR 2008:7) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande:

Riksrevisionens granskning visar att regeringen har en mycket begränsad kännedom om vilka stiftelser som staten varit med och bildat. Av granskningen framgår att regeringen saknar kännedom om drygt hälften av de statligt bildade stiftelser som Riksrevisionen kunnat kartlägga i granskningen. Bland de 62 stiftelser som finns med i Regeringskansliets egen förteckning återfinns de största stiftelserna, men de cirka 80 statligt bildade stiftelserna som inte finns med i förteckningen har tillsammans en uppskattad förmögenhet på närmare 2 miljarder kronor.

Kunskapen om statligt bildade stiftelsers verksamhet behöver förbättras

Riksrevisionens granskning visar att regeringen i dag inte kan redovisa för riksdagen vilka de statligt bildade stiftelserna är eller om verksamheten bedrivs i enlighet med de intentioner som staten hade när stiftelseformen valdes och stiftelsen bildades. Riksrevisionen konstaterar i granskningen att statens möjlighet till insyn i och uppföljning av stiftelsernas verksamhet visserligen är begränsad men att stiftelselagen ändå ger regeringen rätt till insyn och möjlighet till påverkan av verksamheten. Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att regeringen inte har tagit något helhetsansvar för hur förvaltningen av de statligt bildade stiftelserna ska följas eller vilka åtgärder som bör vidtas när förvaltningen inte är effektiv.

Styrelsen anser att det bör vara ett grundläggande krav att regeringen har en aktuell förteckning över de stiftelser som staten har varit med och bildat. Det bör också enligt styrelsen vara ett krav att staten har kännedom om den verksamhet som stiftelserna bedriver, om kapitalet i stiftelserna förvaltas effektivt och om ändamålet med stiftelsens verksamhet uppfylls.

Av utbildningsutskottets betänkande inför riksdagens beslut i samband med bildandet av de första stiftelserna med löntagarfondsmedel² framgår att stiftelsernas verksamhet regelbundet borde bli föremål för kvalificerad utvärdering och uppföljning, bl.a. för att ge stiftelserna underlag för omprövning och omprioritering. Utskottet angav dock inte vem som skulle stå för den uppföljningen och utvärderingen. Riksrevisionen har i en tidigare granskning³ av fem s.k. löntagarfondsstiftelser kritiserat regeringen för bristande uppföljning och utvärdering av deras verksamhet. Vid Riksrevisionens styrelses behandling av rapporten i februari 2008 anförde styrelsen bl.a. att ett grundläggande krav som staten bör ställa på de statligt bildade stiftelserna är att kapitalförvaltningen i stiftelserna hanteras på ett kvalificerat sätt.

Enligt styrelsens uppfattning bör ett rimligt krav vara att alla statligt bildade stiftelsers verksamhet följs upp och utvärderas, inte bara löntagarfondsstiftelserna. Staten har tillfört medel och beslutat om ändamålet med stiftel-

² Bet. 1992/93:UbU16, som anger principer för bildandet av forskningsstiftelser av löntagarfondsmedel, rskr. 1992/93:387.

³ Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare (RiR 2007:30)

sens verksamhet. Enligt styrelsen bör staten därför ha ett intresse i att skaffa sig information om verksamheten och om stiftelsens ekonomiska ställning.

Styrelsen anser att regeringen bör undersöka hur regeringens insyn och uppföljning av statligt bildade stiftelser kan förbättras. Detta behövs för att regeringen ska kunna bedöma om verksamheten i stiftelserna bedrivs effektivt och i enlighet med målsättningen när stiftelserna bildades.

Riksdagen bör få information om stiftelsernas verksamhet

Granskningen visar att regeringen inte har gett någon samlad och återkommande information till riksdagen om de statligt bildade stiftelsernas kapitalförvaltning och måluppfyllelse. Som framgått ovan torde detta inte heller vara möjligt då regeringens kunskapsunderlag om merparten av stiftelserna i dag är otillräckliga. Genom en förbättrad uppföljning bör regeringen, enligt styrelsen, fortsättningsvis kunna hålla riksdagen informerad om stiftelsernas verksamhet, resultat och eventuella problem.

Styrelsen anser att en sådan information lämpligen kan lämnas på liknande sätt som när regeringen redovisar de statliga bolagens verksamhet till riksdagen i den årliga rapporten. Informationen om de statligt bildade stiftelserna torde dock enligt styrelsen inte behöva lämnas årligen till riksdagen, men återkommande och med något eller några års intervall.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis och mot bakgrund av ovanstående överväganden att riksdagen begär att regeringen

- säkerställer att det finns en uppdaterad förteckning över de statligt bildade stiftelserna och deras kapital och finner former för hur insynen och uppföljningen av statligt bildade stiftelser kan förbättras för att säkerställa kunskap om stiftelsernas måluppfyllelse och ekonomi samt att verksamheten bedrivs effektivt,
- återkommande informerar riksdagen om de statligt bildade stiftelsernas verksamhet och ekonomi.