



Magisteruppsats HT 2010  
Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet  
Företagsekonomiska Institutionen

**Stiftelser i kommunal förvaltning**  
**En fallstudie på Malmö, Helsingborg och Trelleborg**

**Handledare**  
Mikael Hellström  
Ulf Ramberg

**Författare**  
Marcus Olsson 860207  
Alexander Larsson 851204



## Sammanfattning

---

- Examensarbetets titel:** Stiftelser i kommunal förvaltning, En fallstudie på Malmö, Helsingborg och Trelleborg
- Seminariedatum:** 14 januari 2011
- Ämne/kurs:** Redovisning, FEKP01, Examensarbete magisternivå, 15 poäng
- Författare:** Marcus Olsson & Alexander Larsson
- Handledare:** Mikael Hellström & Ulf Ramberg
- Nyckelord:** Stiftelse, kommun, redovisning, revisor, styrelse
- Syfte:** Vår uppsats ämnar beskriva hur arbetsprocessen med stiftelser ser ut i kommuner samt tillsynen av dessa. Detta för att analysera om kommuner sköter sitt åtagande att förvalta stiftelser på ett lagenligt sätt och i kommuninvånarnas intresse.
- Metod:** För att besvara vårt syfte har vi valt att göra tre fallstudier av Malmö, Helsingborg och Trelleborgs kommun. Vi har haft som utgångspunkt att analysera den insamlade data med hjälp av befintliga teorier och rådande lagstiftning.
- Teoretiska perspektivet:** Den teoretiska referensramen som är underlaget för analysen av empirin består av agent och principal teorin och intressentmodellen.
- Empiri:** Empirin har samlats in genom fem personliga intervjuer med personer som jobbar på kommuner, länsstyrelsen och BDO. Alla av våra respondenter jobbar direkt med antingen kommunal stiftelseförvaltning, revision med stiftelser eller tillsyn av stiftelser.
- Slutsatser:** Som vi förstår finns lagrum som säger, är stiftelsen bokföringsskyldig och skyldig att upprätta årsredovisning ska förvaltaren i anknuten förvaltning skriva under årsredovisningen. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för stiftelser. Länsstyrelsen kommunens förtroende valda och anställda har ett ansvarstagande som är delegerat från kommunens medborgare.

## Abstract

---

- Title:** Foundations in municipal management, A case study of Malmö, Helsingborg and Trelleborg
- Seminar date:** January 14<sup>th</sup>, 2011
- Course:** Master thesis in business administration, accounting, 15 University Credit Points (15 ECTS).
- Authors:** Marcus Olsson & Alexander Larsson
- Advisors:** Mikael Hellström & Ulf Ramberg
- Key Words:** Foundation, the Municipality, accounting, audit, agency theory
- Purpose:** Our paper aim to describe how municipalities work with their administrating of foundations. As well as describe what control and monitoring functions there are. We do this to analyze whether municipalities administer their foundations in accordance to the law and in the municipal residents best interest.
- Methodology:** To answer our purpose we have chosen to do three case studies of the municipals in Malmö, Helsingborg and Trelleborg. We have as a starting point to analyze the collected data using existing theories and current legislation
- Theoretical foundation:** The theory has its part in agency theory and stakeholder model
- Empirical foundation:** The empirical work has been gathered through five personal interviews with people who work with administrating municipally foundations and the oversight of them, the County administrative board and an auditor. All of our respondents work directly with either foundation management, audit of foundations or oversight of foundations.
- Conclusions:** As we understand there are provisions of the law that says, if foundation is required to keep accounts and required to prepare annual reports, the administrator has to sign the annual report. County Administrative Board City's elected officials and employees have a responsibility that is delegated from the municipality's citizens.

## **Förord**

Vi vill tacka våra handledare Mikael Hellström och Ulf Ramberg, för den konstruktiva kritik som har förbättrat vår uppsats.

Vi vill också tacka våra respondenter som tog sig tid för intervju, vilket har gjort denna uppsatts möjlig.

Lund 7 januari 2011

Marcus Olsson

---

Alexander Larsson

---

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Problemdiskussion .....	8
1.3 Problemformulering.....	9
1.4 Syfte .....	9
1.5 Avgränsning .....	9
1.6 Disposition .....	10
<b>2 Metod</b> .....	<b>11</b>
2.1 Metodval .....	11
2.2 Ansats.....	11
2.2.1 Fallstudie .....	12
2.3 Juridiska aspekter.....	12
2.4 Datainsamling .....	13
2.4.1 Data .....	14
2.4.2 Lagar och rekommendationer.....	14
2.4.3 Intervjuteknik - semi-strukturerade intervjuer .....	14
2.4.4 Inspelning .....	14
2.5 Urval.....	15
2.5.1 Val av kommuner .....	15
2.5.2 Val av respondenter.....	15
2.6 Källkritik .....	17
2.6.1 Kritik mot data .....	17
2.6.2 Kritik mot intervjuerna.....	17
<b>3 Ramverk</b> .....	<b>18</b>
3.1 Institutinalia.....	18
3.1.1 Stiftelser .....	18
<i>Samförvaltning</i> .....	18
<i>Permutation/Samstiftelser</i> .....	19
<i>Anknuten förvaltning/egen förvaltning</i> .....	19
<i>Stiftelsens styrande organ</i> .....	20
<i>Revisorer för stiftelser</i> .....	20
3.1.2 Stiftelselagen .....	21
<i>Bokföringsskyldighet</i> .....	22
<i>Skyldighet att upprätta en årsredovisning</i> .....	23
3.1.3 Bildandet av en stiftelse .....	24
3.1.4 Offentlighetsprincipen – Tillsyn .....	26
3.1.5 Kommunallagen .....	27
<i>Självstyre</i> .....	27
<i>Delegation</i> .....	27
<i>Sammanfattning av Institutionalialia</i> .....	27
3.2 Teori .....	28
3.2.1 Vad är Redovisning och Revisionens roll i Stiftelsearbete? .....	28
3.2.2 Intressentmodellen .....	28
<i>Stiftelsens intressenter</i> .....	29
3.2.3 Agentteorin.....	30

<i>Ansvarighet</i> .....	32
<b>4. Empiri</b> .....	<b>33</b>
4.1 Den kommunala organisationen .....	33
4.1.1 Trelleborg .....	34
4.1.2 Malmö .....	34
4.1.3 Helsingborg .....	34
4.2 Kommunernas arbete med stiftelser .....	35
4.2.1 Permutation/ Samstiftelser .....	36
4.2.2 Kommunstyrelsens intresse/arbete med stiftelser .....	37
4.2.3 Förvaltning .....	37
<i>Malmö</i> .....	37
<i>Helsingborg</i> .....	38
<i>Trelleborg</i> .....	39
4.2.4 Debitering av stiftelser .....	39
4.3 Revisionsaspekten.....	40
4.3.1 Revision av kommunal förvaltning .....	40
4.3.2 Undertecknande av årsredovisningar .....	42
<i>Skatteverket /deklaration</i> .....	43
4.4 Tillsyn .....	44
4.4.1 Begränsad tillsyn .....	45
4.4.2 Inlämnande av årsredovisning .....	45
4.4.3 Allmän tillsyn eller fördjupad tillsyn? .....	46
<i>Länsstyrelsens syn på delegerat ansvar för stiftelser</i> .....	47
4.6 Tidsåtgång.....	48
<b>5 Analys</b> .....	<b>49</b>
5.1 Teori .....	49
5.1.1 Kommunernas arbete med stiftelser .....	49
5.1.2 Ett år med stiftelsearbete .....	50
<i>Kommuninvånare</i> .....	51
<i>Kommunstyrelse</i> .....	51
5.1.3 Ansvarsfördelning .....	52
5.2 Nyttan kontra kostnader.....	53
5.3 Tillsyn .....	54
<b>6. Resultat diskussion</b> .....	<b>56</b>
6.1 Sammanfattande diskussion.....	56
6.1.1 Resultat av den teoretiska analysen.....	56
6.1.2 Vår uppfattning om rådande lagstiftning .....	56
6.1.3 Nyttan kontra kostnader .....	57
6.1.4 Tillsyn.....	58
6.2 Förslag till fortsatt forskning .....	59
<b>Källförteckning</b> .....	<b>60</b>

# 1 Inledning

---

*I detta kapitel presenteras en bakgrunden till varför vi har valt att studera kommunalt förvaltade stiftelser. Vi redogör därefter för den problemdiskussion som har lett fram till vår problemformulering och vårt syfte.*

---

## 1.1 Bakgrund

Som student känns det ofta som pengarna aldrig riktigt räcker till, hyra, kursböcker och nöje tär' hårt på CSN-pengar som man får. Vad många glömmer bort är att det finns alternativa sätt att få in ett par extra kronor förutom ett deltidsjobb. I länsstyrelsernas gemensamma stiftelsedatabas finns det mer än 12700 stiftelser registrerade, med en förmögenhet som överstiger 250 miljarder kronor. Många av dessa stiftelser har till syfte att dela ut pengar till behövande, må det vara studenter, pensionärer eller obemedlade i största allmänhet.

En stiftelse sägs ofta vara självägande. Vem som är förvaltaren för en stiftelse skiftar, det kan vara en bank, en kommun eller en förtroendevald privatperson som exempel en advokat. De flesta kommuner runt om i vårt land har stiftelser, ofta för att de testamenterats dit med anledning av att stiftelsen ska tas hand om på ett bra och långvarigt sätt. Ändringar gjorda i stiftelselagen som trädde i kraft den 1 januari 2010 har gjort att stiftelser bildade av staten eller kommuner nu kommer stå under full tillsyn såtillvida inte stiftaren har föreskrivit att stiftelsen skall vara undantagen insyn. Att även dessa stiftelser nu kommer stå under tillsyn beror enligt departementsserien 2007:7 på det faktum att en stiftelse som helt eller delvis har bildats av ett offentligt rättssubjekt eller förvaltas av en statlig myndighet inte garanterar att stiftelsen alltid följer lagstiftarens föreskrifter.

Det har de senaste åren framkommit en del fall där stiftelser förvaltade av kommuner inte har skötts på ett korrekt sätt. Ett fall som Sveriges Radio tog upp 2009 handlade om Jönköpings kommun och Stiftelsen Bergströmska Donationen. Stiftelsen skulle enligt stadgarna bygga hus vilka kunde hyras ut till mindre bemedlade borgare och arbetarklass i Jönköping samt till deras änkor och barn. Sveriges Radios undersökning visade att stiftelsen idag hade en

fastighet med åtta lägenheter, varav i sex av dem bodde barn till anställda av Jönköpings kommun. Kommunstyrelsen ordförande 2009, Acko Ankarberg Johansson, som även var ordförande i stiftelsen säger i en intervju med Sveriges Radio att hon brustit i sitt ansvar då hon aldrig frågat hur lägenheterna förmedlas.

Det faktum att det i departementsserien 2007:7 framkommer en osäkerhet huruvida kommuner följer lagrummet angående förvaltningen av sina stiftelser har gjort oss intresserade av att undersöka komplexiteten kring redovisningen och revisionen av stiftelser. Summan på 250 miljarder svenska kronor som Sveriges stiftelser förvaltar väcker intresset hos oss än mer.

## 1.2 Problemdiskussion

Lagändringen i stiftelselagen 2010 tillkom då man dels ville förbättra tillsynen över stiftelser och dels ville genomföra lättnader för stiftelserna när det gäller bokföring och revision<sup>1</sup>. Då det framkommit att det i vissa fall funnits brister i såväl kommuners hanterande av stiftelser och i tillsynen av dem ställer vi oss frågan hur detta kan ske. Hur ser arbetsprocessen ut med stiftelser i kommuner? Tar kommunstyrelsen som det högsta verkställande organet i kommuner ett aktivt intresse för att säkerställa att stiftelserna skötts korrekt? Eller är det som i Jönköping, att frågan aldrig ställs? Då vi ämnar bli revisorer i våra liv efter studierna på Lunds universitet har vi en föreställning om att en revision ska säkerställa och verifiera att allt står rätt till i en organisation. Så hur ser då revisionsarbetet ut för stiftelser som är en lite speciell form av entitet. Vad har tillsynsmyndigheten för roll och vad går deras arbete ut på.

Stiftelser fungerar väldigt speciellt då man kan säga att de äger sig själva. I vårt inledande sökande efter vitt och brett om stiftelser för att få en grundläggande förståelse för vad de är, hur de fungerar och vad syftet är med dem, stötte vi på flera konstiga ord och formuleringar. Inte sällan är stiftelser bildade för flera decennier sedan, och med vårt förändliga samhälle, där nya ord och begrepp kommer till och många faller i glömska kan det bli problematiskt att förstå vad en stiftare explicit ville uppnå med stiftelsen. Medan allt fler lär sig ord som kaffeflicka och facebooksfest<sup>2</sup> känner inte lika många till innebörden av begreppet *pauvres honteux*<sup>3</sup>, vilket används i många äldre stiftelser. Vi har även stött på stiftelser som endast ska

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:84

<sup>2</sup> <http://www.svd.se> (2011-01-02)

<sup>3</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se)(2010-01-02)



ge medel till änkor av sjömän eller för insjuknande i sjukdomar som knappt existerar i Sverige längre, som till exempel polio. Vi ställer oss därför frågan om alla stiftelser verkligen är nödvändiga? Hur mycket tid och resurser läggs på stiftelser som inte kan eller i vart fall har det väldigt svårt att betala ut några medel?

Då en lagändring nyligen trädde ikraft är vi intresserade av om denna faktiskt förenklar för stiftelserna. Vad säger egentligen lagen om hur redovisning och revision av stiftelser ska gå till? En årsredovisning för ett företag ska skrivas under av styrelsen, hur gör kommuner med mer än hundra stiftelser? Ska kommunstyrelsen skriva under samtliga? Det verkar för oss väldigt tidskrävande och vi tvivlar på att om så är fallet att alla ledamöter läser igenom alla årsredovisningarna,

### **1.3 Problemformulering**

- Finns det lagrum som föreskriver hur kommuner ska förvalta stiftelser?
- Vem är intresserade för att stiftelsen skötts på ett korrekt sätt?
- Vilka kontrollinstanser finns det för de kommunalt förvaltade stiftelserna?
- Hur upplevs sambandet mellan kostnaden för stiftelser och nyttan utav dem?

### **1.4 Syfte**

Vår uppsats ämnar beskriva hur arbetsprocessen med stiftelser ser ut i kommuner samt tillsynen av dessa. Detta för att analysera om kommuner sköter sitt åtagande att förvalta stiftelser på ett lagenligt sätt och i kommuninvånarnas intresse.

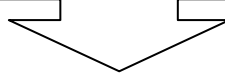
### **1.5 Avgränsning**

Vi har valt att endast undersöka vanliga stiftelser, alltså inte insamlings, kollektivavtals eller trygghande stiftelser.

## 1.6 Disposition

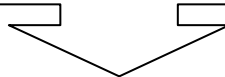
### **KAPITEL 1: INLEDNING**

I det första kapitlet presenteras en bakgrunden till varför vi har valt att studera kommunalt förvaltade stiftelser. Vi redogör därefter för den problemdiskussion som har lett fram till vår problemformulering och vårt syfte.



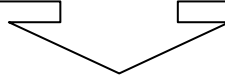
### **KAPITEL 2: METOD**

I kapitlet behandlas de metodologiska val, som vi har gjort för att uppfylla studiens syfte. Vi har observerat tre kommuners arbete med stiftelser och i detta kapitel presenteras vårt tillvägagångssätt och motiv till detta.



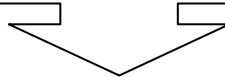
### **KAPITEL 3: RAMVERK**

Kapitel är uppdelat i två områden och innehåller det ramverk vi tagit fram. Första delen handlar om främst om lagar och regler för stiftelser och kommuner. Andra delen beskriver de teorier vi valt att använda oss av, agentteorin och intressentmodellen. Även hur dessa är kopplade till ansvarighet och



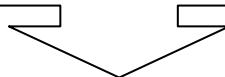
### **KAPITEL 4: EMPIRI**

I detta kapitel presenterar vi våra tre kommuner, Helsingborg, Malmö och Trelleborg och det empiriska material vi har samlat in genom dokumentstudier och intervjuer.



### **KAPITEL 5: ANALYS**

I detta kapitel analyserar vi vårt empiriska material utifrån den institutionalia och de teorier vi i tidigare kapitel har presenterat.



### **KAPITEL 6: SLUTSATSER**

I detta kapitel sammanfattar vi våra analyser och presenterar våra slutsatser av undersökningen. Vi ger även förslag till vidare forskning.

## 2 Metod

---

*I detta kapitel kommer vi att redogöra för hur vi gått tillväga för att samla in data och vi kommer att förklara de metodologiska valen vi har gjort. Vi kommer även att ge förklaring till varför vi gjort de valen vi har gjort.*

---

### 2.1 Metodval

Uppsatsen har tagit oss i en sådan riktning att den bygger på två olika discipliner, dels på samhällsvetenskaplig ekonomisk metod och dels på rättsdogmatisk metod. Vi har därför valt att dela upp såväl vår referensram som analys i två delar för att i vår slutsats väva ihop dessa två riktningar

### 2.2 Ansats

Metod och forskningsböcker talar ofta om vikten att välja rätt metod till rätt syfte. Syftet med uppsatsen har dels beskrivande karaktär i den mån att vi vill undersöka och förklara hur kommuners arbetsprocess med stiftelser, och hur tillsyn av stiftelser, går till. Syftet har även en jämförande del där vi har undersökt hur lagen kring kommunal förvaltning av stiftelser ser ut och bedömt den i relation med hur kommunerna arbetar. Inom samhällsvetenskapen brukar man skilja på två olika ansatser, den kvalitativa och den kvantitativa.<sup>4</sup> Vi valde en kvalitativ ansats då vi ansåg att den var bäst lämpad för att få en djupare förståelse av den kommunala arbetsprocessen och hur olika intressenter för stiftelser är kopplade till varandra. Detta då ansatsen har sin styrka i att den visar på totalsituationen.<sup>5</sup> Enligt Jacobsen blir resultatet en mer mångsidig bild av sammanhanget och individen.<sup>6</sup> Den kvalitativa ansatsen ger ofta en intensiv utformning, vilken präglas av hög giltighet.<sup>7</sup> Vi funderade mycket på att istället lägga upp arbetet efter en kvantitativ ansats med en extensiv utformning, och då skicka ut enkäter till alla Sveriges 290 kommuner för att få en mer vidare förståelse hur kommunerna arbetade med stiftelser. Det tillvägagångssättet brukar skapa ett resultat som lättare kan appliceras på

---

<sup>4</sup> Holme, 1997

<sup>5</sup> Holme, 1997 s. 79

<sup>6</sup> Jacobsen, 2002, s. 46 f

<sup>7</sup> Holme, 1997, s. 83

andra sammanhang. Vi såg dock en fara i att inte få tillbaka tillräckligt med material i tid för att kunna komma till en slutsats, samt så ansåg vi att det fanns en risk i att informationen i så fall skulle bli allt för ytlig. Något som Jacobsen påpekar är en nackdel med den extensiva utformningen.<sup>8</sup> En nackdel med den intensiva utformningen, är att resultaten i hög grad blir specifika för de enheter och det sammanhang som har studerats. Kritiker för den kvalitativa ansatsen brukar ta upp liknande, att den ofta ger en mer splittrad och snävare bild av sammanhanget.<sup>9</sup>

### **2.2.1 Fallstudie**

För att besvara vårt syfte och problemformulering valde vi att genomföra en fallstudie. En fallstudie betecknas som en undersökning som endast omfattar ett eller ett fåtal fall, vilket eller vilka studeras mer detaljerat samt att inom kvalitativa studier som vi valt att genomföra betonas större vikt på fallstudier.<sup>10</sup>

Vi ansåg att detta angreppssätt var lämpligt för vår frågeställning eftersom vi ämnade beskriva hur den kommunala hanteringen av stiftelser går till och vilka intressenter kommunalt förvaltade stiftelser har. Vi har endast intervjuat våra respondenter vid ett tillfälle vilket innebär att vi har gjort en tvärsnittsstudie, vilken studerar enbart förhållanden vid en given tidpunkt. Vi har även haft viss grad av retrospektiv utformning då vi dels har varit intresserade och frågat respondenterna angående händelser som har inträffat tidigare samt undersökt äldre lagar och propositioner.

## **2.3 Juridiska aspekter**

Uppsatsen är skriven för företagsekonomiska institutionen på Lunds Universitet och vi har därför valt en struktur baserad på främst samhällsvetenskaplig metod. En stor del av vår referensram bygger dock på lagar och regleringar. Därför har vi valt att även inkludera en del juridisk metod. Vi har använt oss av rättsdogmatisk metod då denna tydligt tar upp en rättskällehierarki som bygger på i vilken ordning man bör anskaffa och ta till sig information för att lösa ett rättsligt problem. Ordningen framställs i figuren 2.2 där lagtexten hamnar som det essentiella och ska användas för att tolka lagrummet. Är lagen otydlig bör man undersöka

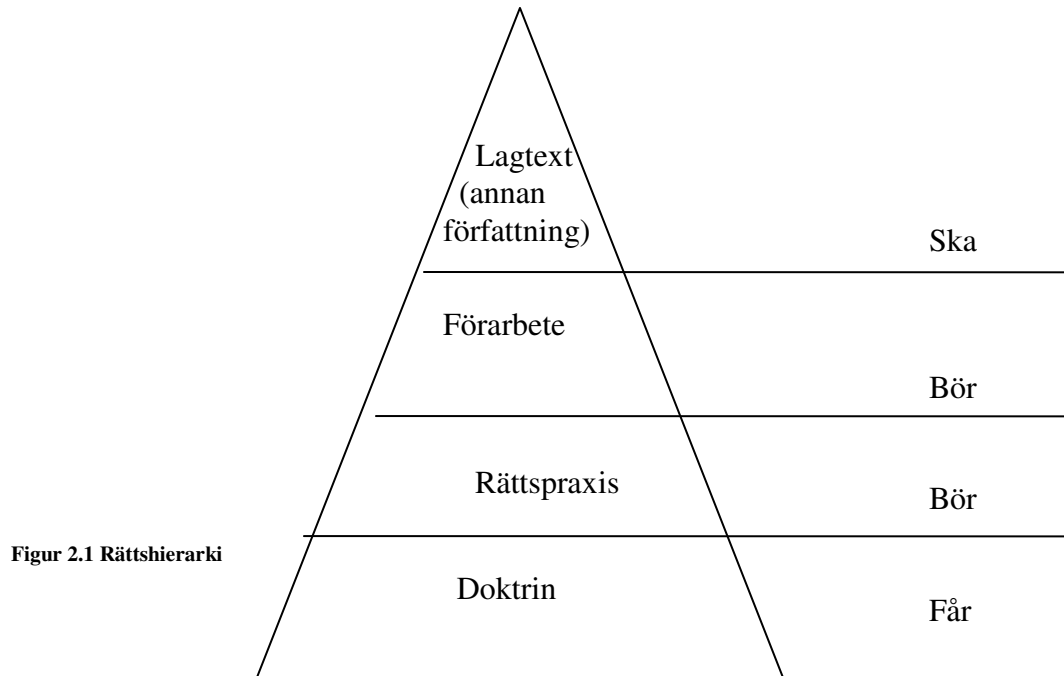
---

<sup>8</sup> Jacobsen, 2002,

<sup>9</sup> Jacobsen, 2002, s 47

<sup>10</sup> Lundahl, 1999, s, 51

förarbete till lagen, propositionen, för att se om lagskrivaren har uttryckt eller exemplifierat vad syftet är med lagen.



Är lagen svårtolkad och vägledning inte går att hitta i propositionen bör man se om det finns någon rättspraxis inom området. Med rättspraxis menas om högsta instansen inom lagområdet, till exempel högsta domstolen eller regeringsrätten har uttalat sig i ett mål eller sammanhang som går att härleda till rättsfrågan. Förarbete ska ges stor vikt vid tolkning, finns det skillnader mellan lagtext och förarbete ska dock lagtextens ordalydelse anses ha företräde<sup>11</sup>.

## 2.4 Datainsamling

Vi startade examensarbetet med en litteratur- och artikelsökning i bibliotekskatalogerna LOVISA och ELIN. Vi använde oss bland annat av sökorden stiftelser, kommunal revision, municipal accounting, agentteori och stakeholder samt stakeholder approach. De dokument vi har använt oss av, har vi hämtat dels från kommunernas respektive hemsida och dels från länsstyrelsens hemsida.

---

<sup>11</sup> Bergström 1984

### **2.4.1 Data**

Med syftet att göra en analys av de kommunalt förvaldade stiftelserna och deras tillsyn har vi valt att genomföra individuella intervjuer då vi anser att dessa tillsammans med lagtext ger oss en möjlighet att jämföra arbetssätt med lagregler. För att säkerställa att det som våra respondenter har sagt är korrekt har vi även gjort stickprov genom att granska ett par årsredovisningar. Då det ofta är årsredovisningarna som ligger till grund för tillsynsmyndighetens granskning har vi även haft detta i åtanke när vi läst dem.

### **2.4.2 Lagar och rekommendationer**

Vi har gått igenom lagar inom området, främst stiftelselagen, bokföringslagen samt årsredovisningslagen, men vi har även undersökt kommunallagen (1991:900) och RedU 11 vilket är ett uttalande från FAR SRS policygrupp angående samförvaldade stiftelser.

### **2.4.3 Intervjuteknik - semi-strukturerade intervjuer**

Kvalitativ forskning är förknippad med två olika typer av intervjuer, ostrukturerade och semi-strukturerade. Vi har valt att lägga upp våra intervjuer som semi-strukturerade intervjuer. Det betyder att vi har haft en intervjumall men våra respondenter har fritt kunnat avvika från den. Vi anser att detta sätt att intervjua har lett till att respondenterna kunnat poängtera vad de tycker är viktigt samt att de har kunnat tala fritt. Vilket den kvalitativa forskningen eftersträvar. Att använda oss av en intervjumall har även underlättat arbetet med sammanställning av intervjuerna samt att kunna jämföra dem.

### **2.4.4 Inspelning**

Vi strävade efter att använda diktafon på samtliga av våra intervjuer, detta då vi ansåg det lättare att fokusera på respondenternas svar och kunna ställa följdfrågor om vi inte behövde anteckna. Det har även hjälpt oss att på ett korrekt sätt kunna återge och analysera vad våra respondenter har sagt. Intervjun som genomfördes i Trelleborg med Janet Liljenberg gjordes dock utan inspelning, det blev tydligt att respondenten inte var bekväm med inspelning och hon bad att vi avstod. Vi förde därför istället noga anteckningar under intervjun och det är vår förmodan att detta inte påverkar vår återgivning an intervjun

## **2.5 Urval**

### **2.5.1 Val av kommuner**

Vi valde att göra tre mindre fallstudier, en av hur Trelleborg kommun hanterar sina kommunalt förvaltade stiftelser, en hur Malmö stad och en hur Helsingborg stad sköter sina stiftelser. Anledningen till att det blev dessa kommuner har innefattar ett par olika faktorer, dels så ligger de inom lämpligt köravstånd för att utföra intervjuer och dels så kunde vi se i länsstyrelsens stiftelsedatabas att de hade en del stiftelser. Den viktigaste anledningen var dock att vi gärna ville ha någon kommun med stadsrevision som både Helsingborg och Malmö har, och någon kommun utan vilket Trelleborg inte har. Detta för att vi gärna ville se om arbetet skiljer sig åt dem emellan.

### **2.5.2 Val av respondenter**

Vi har genomfört individuella intervjuer med respondenter i Trelleborgs kommun, Malmö Stad och Helsingborgs kommun. De personer vi har intervjuat har god inblick i stiftelse hanteringen för respektive kommun. Vi har även fått till stånd intervju med den auktoriserade revisorn som har hand om de stiftelser som Malmö Stad förvaltar, samt med Länsstyrelsen i Skåne som har tillsynsansvar för stiftelser. Vår ambition var att även intervju den auktoriserade revisorn som Helsingborg kommun har anlitat, detta har dock inte skett då respondenten inte hade möjlighet att ställa upp på grund av tidsbrist.

För att genomföra vår studie valde vi att intervju tjänsteman på ekonomiavdelningarna på kommunerna, främst för att vi inte var intresserade av några partipolitiska aspekter i arbetet utan arbetsmetodiken och det praktiska arbetet med stiftelser. Samt skaffa oss en uppfattning av tjänstemännens kunskapsläge gällande stiftelser. En intressant aspekt skulle dock ha varit att få till intervjuer med kommunstyrelserna då vi ställer oss frågande i vilken grad de är engagerade och vilket intresse de har i de kommunala stiftelserna. Väldigt mycket tid i vårt arbete har lagts åt att tolka lagrum och att utöver det genomföra givande intervjuer med politiker angående deras engagemang såg vi som allt för tidskrävande för att lyckas producera uppsatsen i tid. Direkta frågor angående kommunstyrelsens intresse av stiftelser har dock ställts till samtliga av våra respondenter. Vi tror att detta har gett oss tillräckliga svar för genomförandet av analysen.

För att uppnå den inblick i den tillsyn som sker av de kommunala stiftelserna var det naturligt för oss att intervjua revisorer och någon från länsstyrelsen som arbetar med tillsyn av stiftelser. Tyvärr fallerade vår plan med att få till intervju med den externa revisorn i Helsingborg, vi är fullt medvetna om att validiteten och reliabilitet sänks på grund av detta men vi anser fortfarande att vårt syfte har tillgodosetts. Med validitet menas att man undersöker det man ämnar undersöka och ingenting annat och med reliabilitet menas hur tillförlitlig resultatet är<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Merriam 1994



## **2.6 Källkritik**

### **2.6.1 Kritik mot data**

Med kritik mot data menar vi kritik mot den information som återfinns i kapitel 3. Förutom lagrummet som behandlar stiftelser är de böcker vi har använt förhållandevis gamla i relation till lagtexten. Lagtexten är också omfattande i viss mån svårtolkad. Vi är i grunden ekonomer och inte jurister, vilket leder till att vår kunskap angående lagtolkning är begränsad. Vi anser oss dock så pass kunniga att vi i analysen och slutsatsen har fört en relevant diskussion.

### **2.6.2 Kritik mot intervjuerna**

Med kritik mot intervjuer menar vi det kritiska moment som ingår då vi har genomfört våra intervjuer. Vi genomförandet av intervjuerna hade vi en diktafon som spelade in samtalet, genom att ha detta bör man reflektera om vilka effekter detta ger på intervjuobjektet. Det kan vara effekter som att den intervjuade blir osäker, tänker igenom sina svar till absurdum och brister då i spontana svar. Tyvärr lät inte respondenten från Trelleborg oss att spela in samtalet vilket gjorde det svårare för oss att i efterhand ge en bra förklarande bild av dennes arbetsprocess, dock påminde de olika kommunernas arbetsprocesser om varandra så vi upplevde inte detta som något stort problem.

## 3 Ramverk

---

*Första delen av kapitlet innehåller en redogörelse av stiftelser och lagrummet som reglerar stiftelser samt lagstiftning som berör kommunalförvaltning. Andra delen av kapitlet handlar om de teorier vi valt att använda oss av i arbetet. Teorierna är intressant modellen och agent och principal teorin. Dessa teorier kommer även att kopplas till ansvarsutkrävande.*

---

### 3.1 Institunalia

#### 3.1.1 Stiftelser

Stiftelser är ingen ny organisationsform. Formen har funnits i Sverige i flera hundra år och är en följd av att främst privatpersoner vill ge sin förmögenhet till ett bestämt ändamål. Till en början var det vanligaste ändamålen sjuk- och fattigvård, men efter hand har ett vanligt ändamål blivit utbildning och det är inte ovanligt att universiteten tar emot donationer i form av stiftelser. I modern tid har det tillkommit en stor del stiftelser med skiftande ändamål. Det har blivit vanligt att stat och kommun bildar stiftelser för att främja näringsliv, föreningsliv, mässverksamhet. Det är inte ovanligt med bostadsstiftelser eller stiftelser som ger ut böcker och tidningar för ett främja det kulturella ändamålet. Det civilrättsliga läget var ej fastställt innan stiftelselag (1994:1220) trädde i kraft 1996. Det som tidigare avsågs för stiftelser hade utvecklats genom det praktiska rättslivet.<sup>13</sup>

Definitionen på en stiftelse kan variera men grundprincipen är att en självständig eller självägande förmögenhet doneras och att det ska användas för ett specifikt ändamål under en längre tid. I Stiftelseboken utgiven av FAR SRS utgiven 2009 föreskrivs att en stiftelse är ”*en förmögenhet som av sin eller sina stiftare har anslagits för att främja ett bestämt ändamål.*”

#### ***Samförvaltning***

En kommun är ofta förvaltare för många stiftelser. För att underlätta kommunens arbete vid sådana situationer kan man tillämpa samförvaltningar. Med samförvaltning menas att flera

---

<sup>13</sup> Skatteverket, 2010

stiftelsernas kapital slås samman för att föra en gemensam kapitalförvaltning, varje stiftelse ska dock föra separat bokföring. Varje stiftelse som ingår i samförvaltningen äger också en del av samförvaltningen. Denna kvotandel som stiftelserna äger motsvarar den del av intäkterna, kostnaderna, tillgångarna och skulderna som stiftelsen får ta del av.<sup>14</sup>

### ***Permutation/Samstiftelser***

Permutation är benämningen på en stiftelses upplösande. I permutationslagen (1972:205) 1§ stipuleras det ”på grund av ändrade förhållande ej längre iakttagas eller har bestämmelserna blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot utförarens avsikter eller föreligger annat särskilt skäl, kan på ansökan bestämmelser ändras eller upplösas”. Permutation är dock inte den enda möjligheten för upplösandet av stiftelser. Förvaltar man ett flertal stiftelser med samma ändamål finns möjligheten att slå samman stiftelserna genom en sammanläggning och skapa samstiftelser. Sammanläggning kan ske på två olika sätt, dels genom att två eller fler stiftelsers förmögenhet sammanförs och bildar en ny stiftelse. Samt att en eller flera stiftelsers förmögenhet sammanförs i en redan befintlig stiftelse. Avser man att genomföra en sammanläggning av stiftelser måste man ändra stiftelsens stadgar, detta förutsätter att man ansöker om permutation hos kammarkollegiet.<sup>15</sup> För att det ska vara möjligt att genomföra en sammanföring av stiftelser måste styrelsen eller förvaltaren i ansökan påvisa att stiftelsens avkastning är så liten att den inte kan fullgöra eller fullfölja sitt ändamål. Vid sammanläggning av äldre stiftelser till en ny stiftelse måste det nya ändamålet så nära som möjligt motsvara det gamla, de äldre stiftelsernas ändamål ska rymmas i det nya ändamålet. I princip får inte äldre stiftelser med helt skilda ändamål sammanföras. Det stipuleras även i permutationslagen (1972:205) 1§ att om det avser med permutation att ändra ändamålet med stiftelsen ska det nya ändamålet så nära som möjligt motsvara det ursprungliga

### ***Anknuten förvaltning/egen förvaltning***

En stiftelse kan som sådan inte själv fatta beslut eller föra rättshandling mot tredje man. Detta är något som måste göras av ett styrande organ inom stiftelsen på dennes vägnar. Läget är således mycket likt föreningar och bolag. Till skillnad mot föreningar och bolag har inte alla stiftelser egna ledande och styrande organ. Dessa styrande och förvaltande organ kan vara allt från andra föreningar, bolag eller en statlig myndighet. Det kan således vara så att en juridisk person är det styrande organet i stiftelsen, vilket kallas anknuten förvaltning. Vilket betyder

---

<sup>14</sup> Skatteverket, 2010

<sup>15</sup> FAR förlag, 2010 s.68

att de stiftelser som förvaltas av statliga myndigheter oftast definieras som anknuten förvaltning.<sup>16</sup> Stiftelse som har ett eget styrande organ benämns som egen förvaltning.

### ***Stiftelsens styrande organ***

För att en stiftelse ska kunna fungera som ett rättssubjekt både i det interna arbetet och i förhållande till tredje man krävs det att stiftelsen företräds av ett styrande organ. Detta organ betecknas som förvaltaren eller styrelsen i stiftelselagen. Förvaltaren eller styrelsen är stiftelsens högsta och oftast det enda styrande organet, detta organ har den beslutfattande verkställande uppgiften för stiftelsen. Det styrande organet har en exklusiv rätt och skyldighet att vara ställföreträdare och de har det yttersta ansvaret för stiftelsens förvaltning och åtaganden.<sup>17</sup> I stiftelser med anknuten förvaltning är det, det styrande organet i egenhet av att vara förvaltare som ska skriva under årsredovisningen. Som ett obligatoriskt organ i stiftelser är numera även revisorn inräknad<sup>18</sup>, alla stiftelser ska därmed ha en revisor. Revisorns roll i stiftelsen är att vara ett kontrollerande verktyg som har till uppgift att granska om styrelsen efterföljer sina åtaganden och skyldigheter och att stiftelseförordningen åtföljs. Alla stiftelser behöver dock inte en auktoriserad eller godkänd revisor, utan det är stiftelser som enligt bokföringslagen är skyldiga att upprätta årsredovisning som kräver detta<sup>19</sup>.

För att styrelsen ska vara beslutförande krävs det enligt stiftelselagen att en majoritet av styrelsen är närvarande samt att för att ett beslut ska fastställas att en majoritet röstar för beslutet. För att en årsredovisning ska fastställas krävs underskrifter av styrelsen. Det kan dock stå i stiftelseförordningen hur röstfördelningen ska uppdelas och då ska det efterföljas.<sup>20</sup> Arvoden som utbetalas från stiftelsen skall vara skälliga och godkända av styrelsen<sup>21</sup>. En förvaltare har också rätt till en skällig ersättning, denna ersättning har förvaltaren rätt att ta beslut om<sup>22</sup>.

### ***Revisorer för stiftelser***

En stiftelse ska som nämnts i enlighet med stiftelselagen 4 kap 1§ ha minst en revisor och om stiftelsen är bokföringsskyldig ska minst en revisor var godkänd eller auktoriserad. En

---

<sup>16</sup>Hemström, 2010, *Stiftelsernas rättsliga ställning, enligt 1994 års stiftelselag*, s 43

<sup>17</sup> Olsson, 1996, s 152.

<sup>18</sup> Stiftelselagen 4 kap 1§

<sup>19</sup> Stiftelselagen 4 kap 4§

<sup>20</sup> Stiftelselagen 2 kap 12§

<sup>21</sup> Stiftelselagen 2 kap 15§

<sup>22</sup> Stiftelselagen 2 kap 22§

stiftelse bildad av eller tillsammans med kommun eller landsting är alltid bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) 2 kap 3§ 5 punkten.

Revisorerna ska i den omfattning som följer av god revisionsred granska stiftelsens räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens eller förvaltarens förvaltning enligt stiftelselagen 4 kap 9§. Föreskrifter om revision i stiftelseförordnandet ska också följas.

•Exempel:

- hur styrelsen placerat medlen
- att utdelning enbart skett till destinatärer
- att utdelning inte skett av det bundna kapitalet
- att arvoden är skäliga
- intern kontroll
- verifikationer
- att stiftelseändamålet fullföljts
- att skyldigheter vad gäller skatter och avgifter fullgjorts
- hur offentlighetsprincipen skötts.<sup>23</sup>

Fullgör inte revisorn sitt uppdrag kan denne bli skadeståndsskyldig om han/hon uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar stiftelsen . Talan kan föras av bl.a. styrelseledamot, destinatär, tillsynsmyndighet och konkursförvaltare.<sup>24</sup>

### 3.1.2 Stiftelselagen

Riksdagen fattade beslut om behovet av en stiftelselagen 1994, den infördes och trädde i kraft förste januari 1996. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om förvaltning, revision, ansvar och skadeståndsansvar för styrelse. Sedan ikraft trädandet 1996 har det i stiftelselagen gjorts vissa förändringar och den senaste ändringen infördes den förste januari 2010. Dessa ändringar var främst en utökad registreringsskyldighet, att stiftelser bildade av stat eller kommun nu står under full tillsyn, samt ändrade beloppsgränser när en stiftelse är bokföringsskyldig.

---

<sup>23</sup> Utdrag från [www.skf.se](http://www.skf.se) (2010-11-14)

<sup>24</sup> Stiftelselagen 5 kap 2§.

### ***Bokföringsskyldighet***

I stiftelselagen 3 kap 1§ görs en hänvisning till bokföringslagen om att det finns bestämmelser i bokföringslagen när en stiftelse är bokföringsskyldig och om den skall avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning eller med ett årsbokslut. Enligt bokföringslagen 2 kap 3 § är stiftelser bokföringsskyldiga, om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor. Bokföringsskyldigheten inträder

1. från och med tidpunkten för stiftelsens bildande, om tillgångarna då överstiger det angivna gränsbeloppet, eller
2. från och med det kalenderår vid vars ingång värdet av tillgångarna överstiger gränsbeloppet.

Bokföringsskyldigheten enligt första stycket bokföringslagen 2 kap 3§ upphör, om tillgångarnas värde vid utgången av de tre senaste åren har varit lägre än det angivna gränsbeloppet. Följande stiftelser är dock bokföringsskyldiga även om förutsättningarna enligt första stycket bokföringslagen 2 kap 3§ inte är uppfyllda:

1. stiftelser som bedriver näringsverksamhet,
2. stiftelser som är moderstiftelser,
3. insamlingsstiftelser enligt 11 kap 1§ stiftelselagen (1994:1220),
4. kollektivavtalsstiftelser enligt 11 kap 3§ stiftelselagen.
5. stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun eller ett landsting,
6. pensionsstiftelser enligt 9§ lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,
7. personalstiftelser enligt 27§ lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Som vi i avgränsningarna nämnt kommer vi inte att titta närmare på dessa stiftelser utan hålla oss till de vanliga/ allmänna stiftelserna. Men det är viktigt att känna till att det inte bara är tillgångarna som styr om en stiftelse är bokföringsskyldig. Samt att en stiftelse som är bildad av eller tillsammans med staten, en kommun eller ett landsting alltid är bokföringsskyldiga.

En stiftelse som uppfyller kraven för bokföringsskyldighet är också tvungen att upprätta årsredovisning enligt bokföringslagen 6 kap 1 § 5 punkten om det inte är en familjestiftelse<sup>25</sup>.

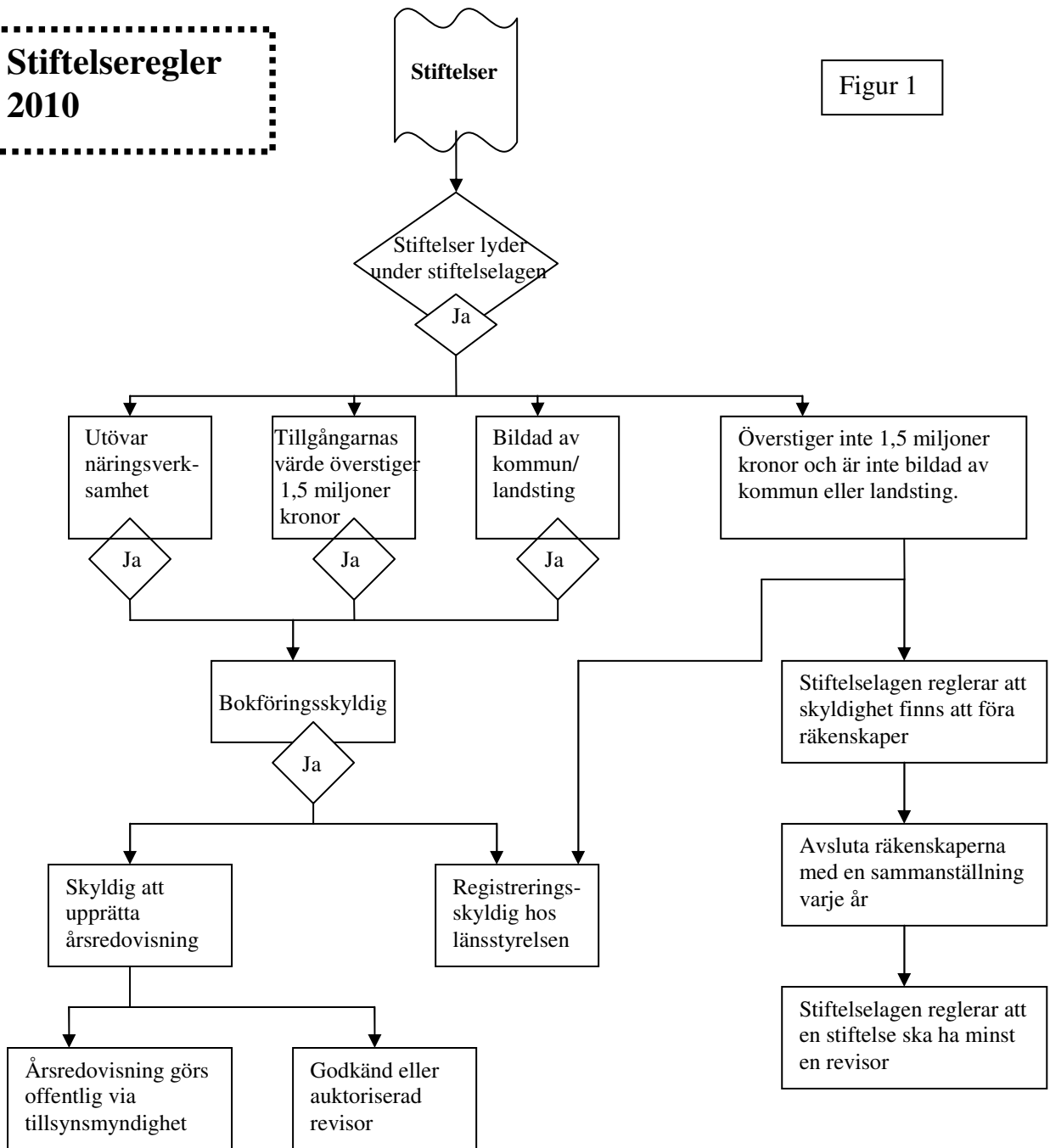
### ***Skyldighet att upprätta en årsredovisning***

Infaller bokföringsskyldighet för stiftelser enligt tidigare nämnda kriterier infaller som sagt även skyldigheten att avsluta årets räkenskaper med en årsredovisning. Ska stiftelsen avsluta årets räkenskaper med en årsredovisning ska stiftelsen följa bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554). Och enligt årsredovisningslagen 2 kap 7 §, aktiebolag, ekonomiska föreningar och andra företag, som företräds av en styrelse, ska årsredovisningen skrivas under av samtliga styrelseledamöter. Samt att i stiftelser med anknuten förvaltning ska årsredovisningen skrivas under av förvaltaren eller, om ett handelsbolag är stiftelsens förvaltare, av samtliga bolagsmän som företräder bolaget.

På näst kommande sida kommer ett schema över hur bokföringsskyldighet och skyldighet att upprätta årsredovisning infaller beroende på stiftelsens storlek, ändamål eller stiftare.

---

<sup>25</sup> Familjestiftelse: en stiftelse som uteslutande använder sina tillgångar till förmån för medlemmar av en viss eller vissa släkter.



(Källa: Eva Moe, *Granskningsrapport nr 35/2009*)

### 3.1.3 Bildandet av en stiftelse

För bildandet av en stiftelse ska komma till måste syftet, verksamhetsföremålet och destinatärkretsen fastställas, detta för att stiftelsen ska ha en fullständig ändamålsbeskrivning. Med syftet menas vilket ändamålet med stiftelsen är, med verksamhetsföremålet menas hur stiftelsen ska verka för att syftet ska uppnås och med destinatärkretsen menas vilka som ändamålet är syftat till.



<b>Förordnande</b>	<p>En stiftelse bildas genom ett stiftelseförordnande och förmögenhetsdisposition ordnas i enlighet med förordnandet.</p> <p>Stiftelseförordnandet ska innehålla en förklaring från stiftarens sida att han för ett bestämt ändamål vill skapa en varaktig och självständig förmögenhet. Av förordnandet ska också framgå vilken egendom som stiftaren har för avsikt att tillskjuta till förmån för ändamålet.</p>
<b>1 kap 2§ SL</b>	<p>Enligt stiftelselagen bildas en stiftelse ”genom att egendom enligt förordnandet av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.”</p> <p>Enligt stiftelselagen ska förordnandet vara skriftligt och undertecknat av stiftaren eller stiftarna.</p>
<b>2 kap 8§ SL</b>	<p>Enligt stiftelselagen ska styrelsen eller förvaltaren svara för att stiftelsen fullgör sin bokföringsskyldighet m.m. enligt bokföringslagen (1999:1078) eller, i förekommande fall, sin skyldighet att föra räkenskaper enligt 3 kap. 2 § SL.</p>
<b>Förmögenhetsdisposition</b>	<p>Beträffande förmögenhetsdisposition krävs att den utgörs av egendom som avskilts från stiftarens förmögenhet och har tagits om hand av någon som åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.</p>
<b>Testamente</b>	<p>En stiftelse kan bildas även efter stiftarens död. Förmögenhetsdispositionen sker då genom testamentet. Detta innehåller ofta stiftelseförordnandet. Men det räcker med hänvisning i testamentet till annan handling där förordnandet finns. För att stiftelsen ska bildas krävs bara att stiftaren har gett uttryck</p>

för sin vilja att den egendom han tillskjuter ska bilda en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

### **Varaktighet**

Varaktigheten ska bedömas utifrån den avskilda egendomen och utan hänsyn till eventuella utfästelser om framtida tillskott. Ändamålet måste ge stiftelsen en viss varaktighet.

(Källa: Skatteverket, 2010, s.22)

### **3.1.4 Offentlighetsprincipen – Tillsyn**

Den offentliga verksamheten är något som berör och angår alla medborgare det är därför i en demokrati av stor betydelse att myndigheters verksamhet så långt det går bedrivs i öppen form och under insyn av allmänhet och media. Möjligheten för tillgång till information om förhållande i stat och kommun skapar en viss garanti och tilltro för att myndigheterna inte missbrukar sina befogenheter och skyldigheter. Svensk förvaltning har sedan länge präglats av en öppenhet men även om offentlighetsprincipen utgör en grund för offentligförvaltning finns det en viss inskränkning. Allmänna och enskilda intressen kan ha sådan karaktär av information som exempel en enskild persons förhållande som inte bör vara allmänt åtkomligt. Offentlighetsprincipen har också fått vidkända undantag och begränsningar på grund av information som är sekretessbelagd. För att tillsyn av offentlig förvaltning ska vara möjlig behövs offentlighetsprincipen.<sup>26</sup> Att en stiftelse ska stå under tillsyn finns inskrivet i stiftelselagens 9 kapitel, där det stipuleras att länsstyrelsen i det område där stiftelsens styrelse har sitt säte agerar tillsynsmyndighet. 9 kap 3§ samma lag föreskrivs det att tillsynsmyndigheten skall ingripa, om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revisionen av stiftelsen inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen.

---

<sup>26</sup>Bohlin, 2010,

### 3.1.5 Kommunallagen

#### *Självstyre*

I kommunallagen (1991:900) 1kap 1 § stipuleras det att Sverige är indelat i kommuner och dessa sköts på demokratins och den kommunala självstyrelsens grunder. Den kommunala självstyrelsen utgör en central roll och är en del av Sveriges konstitutionella system<sup>27</sup>. Den rättsliga grunden för kommunal självstyrelse finns i kommunallagen och regeringsformen. Begreppet kommunal självstyrelse är något vagt och inte närmare definierat eller preciserat. Det handlar om en princip som anger relationen mellan stat och kommun som avser att ge kommunerna en självständighet och inom vissa gränser fri bestämmanderätt.<sup>28</sup>

#### *Delegation*

I enlighet med 6 kap 5§ kommunallagen kan kommunfullmäktige ta beslut om att en annan nämnd än kommunstyrelsen helt eller delvis skall sköta om förvaltning och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställa fullmäktiges beslut. Kommunfullmäktiges delegationsrätt är dock inskränkt genom att det i 6 kap 5§ samma lag stipuleras att styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens talan i ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

#### *Sammanfattning av Institutionalia*

- En stiftelse är självägande, stiftelsens styrelse förvaltar efter stiftarens bestämmelser.
- Stiftelsens styrande organ är förvaltaren/styrelsen och det är den som har det yttersta ansvaret för stiftelsen.
- En stiftelse som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen ska också upprätta en årsredovisning i enlighet med årsredovisningslagen.
- Stiftelser står under tillsyn och det är länsstyrelsen som agerar tillsynsmyndighet åt stiftelser.
- Kommuner har en självbestämmande rätt i form av kommunens självstyrelse.
- Kommunfullmäktige har delegationsrätt att låta annan nämnd än kommunstyrelsen ta beslut i dennes vägnar, dock är denna rättighet inskränkt om det i lag är föreskrivit att kommunstyrelsen ska ta beslut.

---

<sup>27</sup> Gustafsson, 1999

<sup>28</sup> Bohlin, 2007, s 22

## 3.2 Teori

Vi har valt att använda oss av agentteorin och intressent modellen för som grund för den andra delen av vårt ramverk. Vi kommer även att koppla dessa teorier till revision och ansvarsutkrävande.

### 3.2.1 Vad är Redovisning och Revisionens roll i Stiftelsearbete?

Behovet av revision finns i att kunna granska och värdera agerandet av en verksamhet. Revisionsverksamheten behövs också för att en informationssökande ska kunna utnyttja sin rätt till information, i synnerhet om denna är svårtillgänglig.<sup>29</sup> Det är revisionen som ska kvalitetssäkra den redovisning som ofta ligger till grund för beslut som fattas av ett företags intressenter.<sup>30</sup> För vår uppsats är revisionen en central del då det är den som granskar årsredovisningen som vilken ligger till grund för länsstyrelsens tillsyn av stiftelser.

För att förstå hur revision av stiftelser i den kommunala verksamheten fungerar och varför den finns kommer vi att använda oss av agentteorin. Med intressentmodellen vill vi förklara hur de olika parterna som är involverade i kommunalt förvaltade stiftelser och granskningen av dem förhåller sig till varandra.

### 3.2.2 Intressentmodellen

Intressentmodellen utgår från problem som uppkommer i företag ur företagsledningens perspektiv, samt på företagsledningens förhållande till externa element<sup>31</sup> Intressenterna till ett företag kan vara många och skiftande, till exempel, ägarna, anställda, kunder, leverantörer, långivare samt stat och kommun. Dessa kan ha olika stor makt och inflytande över företagets verksamhet.<sup>32</sup> Intressenternas förhållande till företaget är antingen som huvudmän eller uppdragstagare. Relationen kan bli komplex genom att huvudmannen inte har tillgång till lika mycket information som uppdragstagaren<sup>33</sup>. Ibland är företaget dominerande i intressentförhållandet och ibland är det i underläge. Företagsledningens uppgift, enligt

---

<sup>29</sup> Lundin, 1999, s. 116

<sup>30</sup> Öhman, 2005, s. 61 f

<sup>31</sup> Lundahl & Skärvad, 1982, s. 9 f

<sup>32</sup> Lundahl & Skärvad, 1982, s. 20 ff

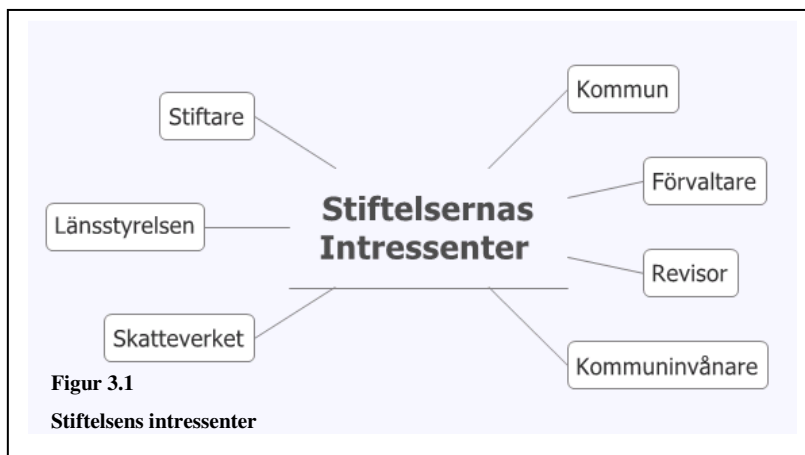
<sup>33</sup> Lundin, 1999, s. 117

intressentmodellen, är att uppnå en balans mellan de olika intressenternas behov och anspråk. För att företaget ska utvecklas och växa är det viktigt att inte en intressents krav får så stort inflytande att de andras förbigås.<sup>34</sup>

Revisorerna har till uppgift att se till att det finns en informationsbalans mellan bolaget och intressenterna. Forskning har emellertid visat att det förekommer en brist på balans i själva uppbyggnaden av revisionsverksamheten. Revisorerna utses av och har ofta ett nära och personligt samarbete med dem som ska övervakas. Intressenterna, det vill säga de som har störst intresse av att redovisningen uppvisar en hög kvalitet, har ofta endast ett ytligt förhållande till revisorerna.<sup>35</sup>

### ***Stiftelsens intressenter***

Kommunalt förvaltade stiftelser har i likhet med privata företag ett antal intressenter som är i behov av en rättvisande och fullständig bild av verksamheten.



Kommunstyrelsen är ett organ som ofta sitter som styrelse för kommunalt förvaltade stiftelser, och det är dem som ska skriva under årsredovisningen för stiftelserna. Kommunintressenten medborgarna har ett stort intresse av stiftelsearbetet, det är till dem som avkastningen i många stiftelser skall delas ut till. Denna grupp finns det ingen motsvarighet till i den privata sektorn.<sup>36</sup> Länsstyrelsen har ett ansvar som tillsynsmyndighet att kontrollera och granska att hanteringen av stiftelser sker på ett korrekt sätt. Skatteverket är en intressent då under vissa förhållanden så blir stiftelser skatteskyldiga.

<sup>34</sup> Lundahl & Skärvad, 1982, s. 20 ff

<sup>35</sup> Öhman, 2005, s. 73

<sup>36</sup> Lundin, 1999, s. 122

### 3.2.3 Agentteorin

Agentteorin är väldigt användbar främst då den väldigt tydligt behandlar incitamentsproblem och intressekonflikter som uppkommer i organisationer, men även metoder som finns för att kontrollera dessa problem.<sup>37</sup>

Det centrala i agentteorin är relationen mellan ägare (principaler) och företagsledare (agenter). Principalerna anställer agenter för att sköta verksamheten för deras räkning eftersom de själva inte har möjlighet att hela tiden vara närvarande. Agentteorin avser att uppmärksamma de styr- och kontrollproblem som kan uppkomma i organisationen utifrån ägarnas, externa intressenters och investerares synvinkel. Teorin värderar faran för att agenterna inte gör sin uppgift i organisationen, att ta beslut för principalernas räkning, och agenterna förutsätts handla på ett sätt som bäst gynnar deras egna intressen. Teorin innehåller olika möjligheter att kontrollera att agenterna verkligen handlar i principalernas intressen.<sup>38</sup> Detta kan till exempel ske genom att ett kontrakt upprättas och utformas på ett sådant sätt att båda partners intressen tillgodoses. Agenterna belönas om kontraktet efterlevs och principalerna gynnas.<sup>39</sup> Belöningen kan vara kopplad till bolagets vinst, vilket leder till att agenten motiveras att sträva efter vinstmaximering vilket överensstämmer med principalernas intresse.<sup>40</sup>

Då det endast är agenterna som i detalj vet hur de sköter sitt arbete och därför behöver principalerna information om detta. Fullständig information skulle kunna uppnås genom direkta observationer, det skulle dock motverka syftet med agenten, då han anlitas på grund av att principalerna inte själva hade möjlighet att förvalta organisationen. Med ofullständig information finns det möjlighet till att principalerna inte upptäcker om agenterna missköter sitt uppdrag och risken finns att principalerna blir utnyttjade.<sup>41</sup> Skillnaden i informationstillgänglighet mellan agenter och principaler kallas informationsasymmetri. Agenterna kan på grund av egna intressen och informationsasymmetrin undanhålla information för principalerna eller se till att den information som lämnas är missvisande.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Svanström, 2008, s. 20

<sup>38</sup> Hatch, 2002, s. 366 f

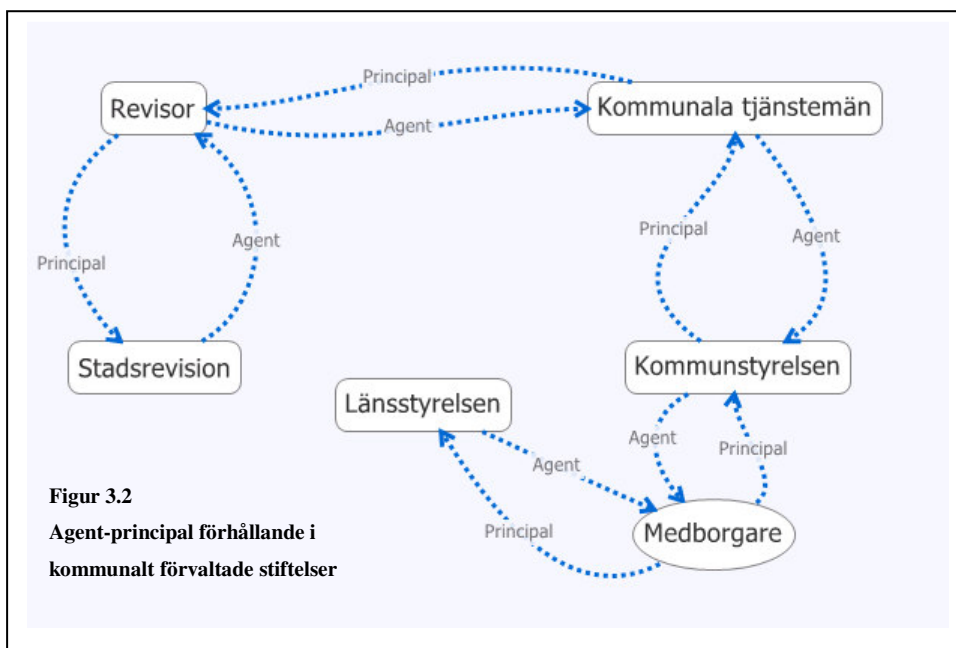
<sup>39</sup> Hatch, 2002, s. 366

<sup>40</sup> Anthony & Govindarajan, 2007, s. 532

<sup>41</sup> Hatch, 2002, s. 367

<sup>42</sup> Anthony & Govindarajan, 2007, s. 531

Det finns två olika sätt att hantera problemet med asymmetrisk informationstillgång, det kan hanteras antingen genom resultatstyrning eller genom beteendestyrning. Beteendestyrning kan exempelvis vara en extra ledningsnivå som övervakar eller fler informationssystem såsom kostnadsredovisning, budgetering och formella resultatrapporter.<sup>43</sup> Principalerna kan sedan anlita en extern part till exempel en revisor för att granska rapporterna och på det sättet fastställa kvaliteten och säkerställa att informationen är korrekt. Kostnaden för att anlita en revisor antas minska de totala kostnaderna för övervakningen. Behovet av redovisning och revision är starkt knutet till kontrollen av principalernas och agenternas olika drivkrafter. Anledningen till att principaler kräver en extern revisor är till stor del då de inte tror att agenten självmant kommer att överlämna en tillförlitlig ekonomisk rapport. Då revisionen i princip ska garantera att de rapporter som lämnas är tillförlitliga så minskar informationsasymmetrin.<sup>44</sup> Principalerna kommer att låta en revisor granska organisationen så länge kostnaden för revisionen inte överstiger den ekonomiska nyttan av den<sup>45</sup>. Redovisningen syftar till att ge beslutsunderlag och förmedla resultatet från agenterna till principalerna.



I alla typer av organisationer, oavsett om de är privata eller politiska, existerar agentproblem. Politiker är nytto-maximerande och de kommer att gynna sina egna intressen, möjligheten att bli omvalda eller att avancera i det politiska systemet.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Hatch, 2002, s. 368

<sup>44</sup> Svanström, 2008, s. 20 ff

<sup>45</sup> Artsberg, 2003, s.84

<sup>46</sup> Zimmerman, 1977

## *Ansvarighet*

Under tiden mellan politiska val i Sverige ses det som att medborgarna i landet har delegerat ett ansvar till riksdagen såväl som till kommunerna i landet. Genom att medborgarna väljer vissa politiker ger medborgarna politikerna en befogenhet att ta beslut, men med denna befogenhet kommer ett ansvar. Den formella sidan av detta ansvar uppföljs inte alltid av de valda politikerna och deras etik och moral ifrågasätts. I praktiken söker många medborgare sätt att hålla politiker direkt ansvariga och ibland görs det ingen distinktion mellan formellt ansvarstagande och den etik och moral som ifrågasätts. Tillexempel kan politiker hållas ansvariga för byråkratiska system som de inte har något att göra med. På grund av den pågående förändring som ständigt sker finns det förslag på nya perspektiv och man måste omarbete den ansvarsfördelning som finns. Den traditionella ansvarsfördelningen bygger på att man har full tillsyn och personer med kontrollerande funktion. I frågor rörande ansvarsfördelning återkommer principen om agent och principal teorin. Det anses finnas ett behov av att hålla politiker och offentliga organ ansvariga för konsekvenser av tagna politiska beslut.<sup>47</sup> Kommuner har som sagt ett ansvar gentemot sina medborgare i detta ansvar ligger bland annat att förvalta kommunernas resurser. Detta ska ske i enlighet med medborgarnas behov och intresse. Även då förvaltningen inte strider mot rådande lag är det viktigt att kommunens förvaltning tillfredställer medborgarnas förväntning för att inte skada kommunens legitimitet. Det finns möjligheter att öka kommunen och deras politikers tilltro och legitimitet genom att ge de ett ökat ansvarstagande som måste uppfyllas. Det anses dock finnas en inbyggd motvilja i kommunala system att ta på sig mer ansvar, detta på grund av att misstag och felbedömningar kan få förödande konsekvenser för den enskilde politikern eller tjänstemannen.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Hanberger, 2008

<sup>48</sup> Holmqvist, 2003,

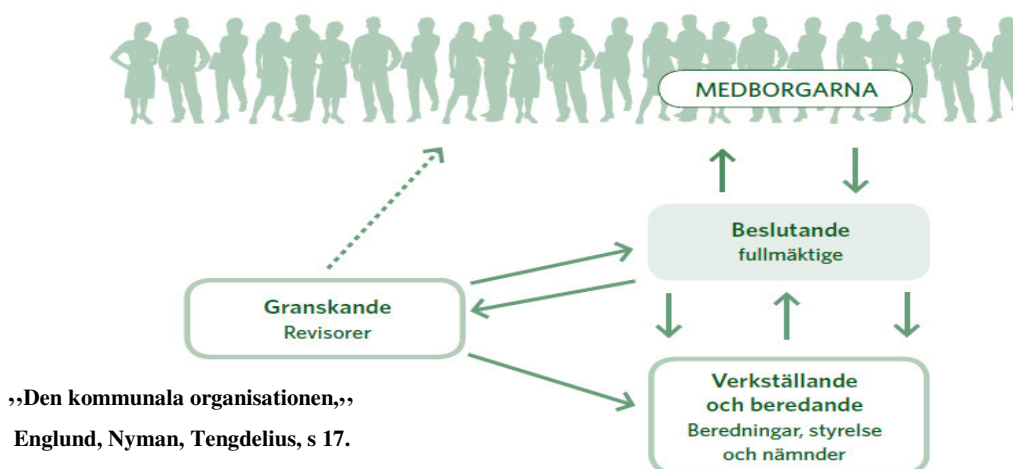


# 4. Empiri

I empirikapitlet börjar vi med en kort presentation av kommunal organisation för att sedan presentera det insamlade empiriska materialet från våra intervjuer. Vi börjar med en presentation av den kommunala förvaltningen och revisionen för att sedan presentera länsstyrelsen i egenhet av tillsynsenhet.

## 4.1 Den kommunala organisationen

Vart fjärde år i Sverige har vi demokratiskt val där det bland annat är val till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige är en politisk församling som är det främsta kommunala organet vilket utövar kommunens beslutanderätt<sup>49</sup>. I kommunallagen 3 kap 3§ stipuleras det att kommunfullmäktige beslutar om de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens förvaltning. Samt att det i 3 kap 2§ samma lag står att kommunfullmäktige ska utse en kommunstyrelse. Den kommunala personalen består såväl av politiskt förtroendevalda samt anställda tjänstemän. Kommunallagen erbjuder en möjlighet för förtroendevalda att delegera arbetsuppgifter och ansvar till tjänstemän, men detta förändrar inte den rättsliga ställningen det är fortfarande de förtroendevalda som bär det yttersta ansvaret. Ur en juridisk synpunkt får tjänstemän anses som biträde eller rådgivare till den nämnd eller enhet som denne är anställd vid.<sup>50</sup> I figur 2 nedan illustreras den kommunala organisationen. Pilarna representerar en ansvarsfördelning.



„Den kommunala organisationen,,  
Englund, Nyman, Tengdelius, s 17.

<sup>49</sup> Bohlin, 2007

<sup>50</sup> Ibid.

### **4.1.1 Trelleborg**

I Trelleborgs kommun är det en kvinna vid namn Janet Novell Liljenberg som sköter det fysiska arbetet med den ekonomiska förvaltningen av kommunens stiftelser. Janet Novell Liljenberg är anställd som tjänsteman i kommunen. I hennes arbetsuppgifter förekommer såväl redovisningen och dokumentationen av stiftelser som utbetalning av stiftelsernas avkastning. I Trelleborg har man ingen stadsrevision, man har i kommunen förtroendevalda revisorer som har rollen som revisor för kommunens stiftelser och i de fall stiftelserna behöver en godkänd eller auktoriserad revisor har man minst sedan tio år tillbaka upphandlat tjänster från revisionsbyrån PwC.<sup>51</sup>

### **4.1.2 Malmö**

I Malmö kommun är det en kommunaltjänsteman vid namn Per Nilsson som sköter de ekonomiska biten av stiftelser. Per Nilsson jobbar vid Malmö kommuns stadskontor som är den enhet inom kommunen som sköter den ekonomiska dokumentationen och redovisningen för kommunens stiftelser. En del av Per Nilssons jobb är att föra kontinuerligt dokumentation av stiftelsernas redovisning men även ansvaret att göra utbetalningar av stiftelsernas avkastning. I Malmö har man en stadsrevision, stadsrevision är det samlade namnet på de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret. Man har även en anlitad extern revisor från BDO Nordic Malmö som är revisor för kommunens stiftelser.<sup>52</sup>

Malmö stad har en uppbyggnad av ansvaret för stiftelserna, där kommunstyrelsen har delegerat ansvaret till ett arbetsutskott, men det är fortfarande kommunstyrelsen som är stiftelsernas styrelse. Det är kommunstyrelsen som ska vara det verkställande och ansvariga organet för kommunens stiftelser<sup>53</sup>. Men kommunstyrelsen har delegerat ansvaret för stiftelserna till arbetsutskottet och det är även representanterna i arbetsutskottet som skriver under årsredovisningarna<sup>54</sup>.

### **4.1.3 Helsingborg**

I Helsingborgskommun är det en tjänsteman vid namn Martin Hansson som sköter den ekonomiska biten med stiftelser. Hansson är enhetschef för den centrala delen av

---

<sup>51</sup> Liljenberg, Intervju (2010)

<sup>52</sup> Nilsson, Intervju (2010)

<sup>53</sup> Olsson, Intervju (2010)

<sup>54</sup> Nilsson, Intervju (2010)

ekonomiavdelningen i Helsingborgs. Det är inom denna avdelning i kommunen som arbetet med kommunens stiftelser ingår. Det är bland annat den ekonomiska dokumentationen och redovisningen för stiftelser samt utbetalning av stiftelsernas avkastning som sköts inom denna enhet inom kommunen. Precis som Malmö har Helsingborg en stadsrevision och i de fall då stiftelserna behöver en godkänd eller auktoriserad revisor har man anlitat KPMG.<sup>55</sup>

## 4.2 Kommunernas arbete med stiftelser

Arbetet med stiftelser i de kommuner vi har undersökt bedrivs rent fysiskt av tjänstemän och i vårt fall är det inget som tjänstemännen har valt. *”Det ingår i mina arbetsuppgifter, någon måste göra det. Man kan inte avveckla stiftelserna för att man tycker att de inte är roliga, de måste skötas och det föll på min lott”*<sup>56</sup>, berättar Hansson vid Helsingborg. Liknande beskrivs det i Malmö stad av Per Nilsson, *”Det är en slump att jag jobbar med stiftelser, jag jobbar mer med det ekonomiska systemet för Malmö stad och i detta ingår det ekonomiska arbetet med kommunens stiftelser”*<sup>57</sup>. Janet Novell Liljenberg i Trelleborg har arbetat med stiftelser i Trelleborgs kommun i nio år, *”stiftelser var en del av arbetsuppgifterna när jag tog över, därför arbetar jag med dem.”*<sup>58</sup>

I Malmö stad beskriver arbete med stiftelser att i början av året är det mycket med uppsummering av stiftelsernas bokslut. Stämman av konton och uppsummering för att kunna ta fram årsredovisningar det mesta av det arbete görs i januari. Arbetet med att ta fram årsredovisningarna brukar vara färdigt under februari. Efter detta börjar revisorerna att granska årsredovisningarna, först är det Malmös interna revisorer från stadsrevisionen som granskar. Efter att de interna revisorerna har gjort sitt arbete är det den externa revisorn som tar över. Allt arbetet med årsredovisningarna och revisionsberättelserna ska vara färdiga i början av april. Innan april är slut ska kommunstyrelsen ha fattat beslut om att godkänna årsredovisningarna. Arbetsutskottet ska även ha hunnit skriva under alla årsredovisningarna innan sista april. Efter detta anmäler man till länsstyrelsen och skickar in alla årsredovisningar till länsstyrelsen. Under våren har kommunen även arbetet med deklARATIONER och kontakt med skatteverket. Man gör deklARATIONER för samtliga stiftelser i Malmö .<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Nilsson, Intervju (2010)

<sup>58</sup> Liljenberg, Intervju (2010)

<sup>59</sup> Nilsson, Intervju (2010)

I Helsingborg beskrivs arbetet att under året delar man ut föregående års avkastning, och det poängteras att det är enbart utdelningar och räntor som får delas ut. Reavinster återinvesteras i kapitalet. Ofta får man 10 – 20 procent av det utdelningsbara kapitalet till bundet eget kapital i stiftelsen detta för att inflationsskydda kapitalet. Och av det som sedan blir över delas ut till dem som har ansökt och blivit beviljade att ta del av utdelningen. ”vi vill bli av med alla pengar som är utdelningsbara, det är en oändlig ström av sökande så det är inga problem att dela ut pengarna”. I Helsingborg jobbar man löpande under året med ansökningar för att tömma det utdelningsbara kapitalet. Utdelningar sker löpande underhand som ansökningar kommer in. Det är mängder med ansökningar som kommer in och det är många miljoner som delas ut.<sup>60</sup>

#### 4.2.1 Permutation/ Samstiftelser

För att förenkla kommunernas arbete med stiftelser är ett mål att få ner antalet av de kommunaltförvaltade stiftelserna, ” man skulle vilja permutera och döda fler stiftelser men permutation av stiftelser är krångligt och det är mycket pappersexercis” förklaras det i Helsingborg<sup>61</sup>. Den externa revisorn för Malmös stad förklarar att Malmö Stad har bland annat lyckats permutera och skapa samstiftelser samt att de lyckats med vad han tror är unika att permutera en stiftelse och ändrat stadgarna för denna så att den kan fortsätta att uppfylla ändamålet<sup>62</sup>.

I Trelleborg hade man förr väldigt många stiftelser, upp emot hundra men de har antingen tagits bort genom permutation eller blivit sammanslagna. Detta händer till exempel med stiftelser som hade som syfte att ge pengar till skolelever, dels för att de enskilda stiftelserna ansågs ge för lite pengar för att vara incitament för bättre studier. Trelleborg har som följd av detta väsentligt färre stiftelser. För att det inte i framtiden ska bli liknande problem med stiftelser har det tagits ett beslut om att kommunen inte ska acceptera att förvalta stiftelser med en förmögenhet mindre än på 1,5 miljoner kronor. De senaste åren har det nämligen varit vissa problem med att stiftelserna har haft för lite avkastning, till och med så lite så att de inte kan betala de löpande kostnaderna som uppkommer för stiftelsehanteringen.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Olsson, Intervju, (2010)

<sup>63</sup> Liljenberg, Intervju (2010)

## 4.2.2 Kommunstyrelsens intresse/arbete med stiftelser

I Helsingborg uttrycks det att kommunstyrelsen inte direkt är aktiv i arbetet med kommunernas stiftelser. *”Nä egentligen är inte kommunstyrelsen aktivt delaktig. Men vi har vissa stiftelser som arbetar upp ett kapital under en fem års period som sedan ska delas ut, då arbetar vi fram ett förslag på utdelning som måste godkännas av kommunstyrelsen. Men bland annat Dunkers stiftelse som är lite större görs ibland affärer och då får kommunstyrelsens ordförande och jag teckna firma. Men anas inget i den löpande förvaltningen.”*<sup>64</sup> Medan i Malmö uttrycks en annan åsikt, att kommunstyrelsen har ett aktivt intresse i kommunens stiftelser. *”Ja de har de, vi på statskontoret är ansvariga för att ta fram underlag som kommunstyrelsen ska godkänna, men de har ofta frågor och synpunkter. Det händer minst ett par gånger om året att frågor från kommunstyrelsen/arbetsutskottet ställs om stiftelser och vad de kan tänkas användas till. Det händer att det tillsätts utredningar för att undersöka om det finns stiftelser som kan användas, som exempel uppförande av konstmuseum. Dock är stiftelsen strikt bunden till urkunden man kan inte ändra på den för att den ska kunna användas för ett ändamål som passar för stunden.”* berättar Per Nilsson<sup>65</sup>. Kenneth Olsson extern revisor för Malmö stads stiftelser ifrågasätter vilket intresse kommunstyrelsen skulle tänkas ha i stiftelserna, *”deras uppgift är att se till att det finns en organisation som sköter förvaltningen och att den fungerar”*<sup>66</sup>.

I Helsingborg däremot har man kunnat åstadkomma det man försökt med i Malmö, Hansson i Helsingborg förklarar att Dunker Konstmuseum är byggt med hjälp av medel från Dunker stiftelsen. Dunker stiftelse är en av de kommunalt förvaltade stiftelserna som har donerats till kommunen. Den nya arena som ska byggas i Helsingborg kommer också få bidrag av Dunker stiftelsen.<sup>67</sup>

## 4.2.3 Förvaltning

### *Malmö*

I Malmö stad finns det 119 stycken stiftelser av dessa 119 är 99 förvaltade i samförvaltning de övriga har lite olika former av förvaltning, *”vissa speciella förhållande har gjort att de inte kan ingå i samförvaltningen. Vissa ha egna styrelser och tillgångar. Malmö stad har bland*

---

<sup>64</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>65</sup> Nilsson, Intervju (2010)

<sup>66</sup> Olsson, Intervju(2010)

<sup>67</sup> Hansson, Intervju (2010)

*annat en stiftelse som äger en fastighet som i sin tur hyr ut fastigheten och kan därför inte ingå i samförvaltningen.”*<sup>68</sup> I de olika stiftelserna i Malmö stad är det lite olika vem som är ansvarig, berättar Per Nilsson vidare förklarar han att i vissa stiftelser tas det beslut ute i nämnderna. För de flesta stiftelser ska besluten tas av kommunstyrelsen, men det finns vissa stiftelser där det i stadgarna står att beslut till exempelvis ska tas av utbildningsnämnden eller kulturnämnden. Då är det nämnderna i fråga som sköter det mesta av arbetet, det kommer färdiga underlag till Per Nilsson från nämnderna, underlagen lägger han fram till kommunstyrelsen i en sammanfattning men besluten är redan tagna ute i nämnderna. Men det är fortfarande kommunstyrelsen som är styrelse för stiftelserna.

Malmö stad har ett externt förvaltningsföretag, Danske bank, som förvaltar samförvaltningen *”Det är fortfarande vi som har ansvaret men det är danske bank som utför våra direktiv, vi har en finanspolicy som säger att en viss del av kapitalet ska vara investerat i aktier en viss del i valuta och en viss del i obligationer, som Danske bank följer, detta för att hålla ner riskerna. Man vill hålla en jämn utdelning och dela ut lika mycket varje år.”*<sup>69</sup>

### **Helsingborg**

Helsingborgs kommun förvaltar 166 stycken stiftelser *”en förutsättning för att det ska fungera kan man inte ha 166 olika portföljer som ska förvaltas det måste samförvaltas”*<sup>70</sup> förklarar Martin Hansson. Helsingborgs kommun har en extern kapitalförvaltare i form av Wassum kapitalförvaltningen som förvaltar samförvaltningen av kommunens stiftelser<sup>71</sup>. *”De rapporterar varje månad till oss, och så sköter vi bokföringen. Tidigare hade vi en ganska stor aktieportfölj med mycket enskilda aktiers, vi hade mycket olika typer av värdepapper och produkter. Nu har vi en ganska enkel förvaltning genom samförvaltningen och Wassums kapitalförvaltning. Vi bokför bara efter att de förvaltar och gör affärer. Och när man närmar sig årsslutet stämmer vi av så att allt är korrekt sen gör vi bokslut för samförvaltningen. Då får man reda på vilken avkastning, reavinst etc. det blev för varje stiftelse och så för man det vidare ner till varje stiftelse. Vilket resulterar i ett nytt utdelningsbart kapital för nästa år”*. De problem som Martin Hansson upplever kan vara att Helsingborgskommun har dålig kontroll på hur Wassum förvaltar kapitalet<sup>72</sup>. *”kapitalet ska förvaltas enligt vår finans policy.*

---

<sup>68</sup> Nilsson, Intervju (2010)

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Hansson, Intervju (2010)

*Det är trots allt en halv miljard som de har och spelar med. Det är inte tanken att man ska spela med dessa pengar, de ska tryckt växa några procent varje år. Och det finns tydligt förklarat i vår finanspolicy hur pengarna får placeras.”<sup>73</sup>*

### **Trelleborg**

Trelleborg har i stort sätt endast avkastningsstiftelser med ett undantag, en nyligen bildad insamlingsstiftelse som vi inte kommer att beröra närmare. De sköter allt internt, bokföring såväl som förvaltning av kapital då de anser att kostnaden för att till exempel en bank skulle sköta den blir för stor för många av stiftelserna. Novell Liljenberg tar upp att det är möjligt att avkastningen skulle kunna bli större om man hade en extern förvaltare, men att den avkastningen antagligen skulle ha ätits upp utav ökade kostnader. Deras trettio stiftelser är uppdelade på fyra olika styrelser, kommunstyrelsen har åtta, skolnämnden har sju, socialnämnden har två och kulturnämnden har två, sen har tio stiftelser särskilt tilldelade styrelser som förvaltar dem.<sup>74</sup>Till de stiftelser som kräver en auktoriserad revisor har Trelleborg upphandlat tjänster från PwC.<sup>75</sup>

#### **4.2.4 Debitering av stiftelser**

*”Jag plockar ju stiftelsen på en del pengar också, jag är ju inte helt gratis.”<sup>76</sup> berättar Hansson i Helsingborg. ”Vi tar även ut en kapitalförvaltningsavgift som är baserad på placerat belopp, sedan tar jag ut en administrativ avgift och den är baserad på de utdelningsbara medlen. Mitt jobb växlar ju ingenting, medan det utdelnings bara kapitalet växlar, vi tar tio procent som administrativ avgift rakt från det utdelnings bara kapitalet vilket brukar täcka en heltids lön. Skulle man lägga till att vi har lokaler, stadens ekonomi/bokförings system och arkiv kunde man ta ut mer i ersättningen. Ersättningen till förvaltaren ska vara skällig men det finns ett gammalt beslut att tio procent av utdelningsbart medel ska gå till ersättning. Och skulle det vara så att det inte är tillräckligt får man ta diskussion om det, 2008 och 2009 har ju inte varit de bästa åren och då sjunker ersättningen men över tid genererar det som det ska. Och vi tar definitivt inte ut för mycket dessutom ingår revisorns kostnader i den administrativa kostnaden.”<sup>77</sup>*

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Liljenberg, Intervju (2010)

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>77</sup> Hansson, Intervju (2010)

I Malmö upplever man ett visst problem vid debitering av stiftelserna, ”*problemen ligger att fördela kostnaderna med det administrativa arbetet. Men vi försöker under året anteckna hur många timmar man lägger på de olika stiftelserna samt hur många ansökningar som kommer in till de olika stiftelserna*”<sup>78</sup>. De mått Malmö stad använder för att fördela kostnaderna är hur mycket tid de har lagt ner och antal ansökningar per stiftelse. De stiftelser som tar mer tid och får mer ansökningar får stå för större del av de administrativa kostnaderna. De administrativa kostnaderna debiteras efter hur mycket arbete som krävs varje år, storleken på dessa kostnader är något som kan variera från år till år<sup>79</sup>. ”*Det är vi som jobbar med stiftelser som tar betalt från stiftelserna för vårt arbete, det är min chef som fakturerar stiftelserna för arbetet. Man får tänka på att stiftelserna inte är en del av den kommunala redovisningen.*”<sup>80</sup> förklaras det i Malmö.

I Trelleborg anses det att det inte är några problem med debitering. Den debiteringsmetod som används anses bli väldigt rättvist. Debiteringen beror på hur många verifikationer som behöver göras för de olika stiftelserna. Det är kommunstyrelsen som har fastställt beloppen, och till exempel för en stiftelse som har mellan en och fem verifikationer kostar det 250 kronor och för en stiftelse med mellan en och tjugo verifikationer kostar det 1000 kronor. Utöver det tillkommer det ett fast förvaltningsarvode samt kostnader om stiftelsen behöver ett skriftligt bokslut. Allt sköts sen med färdiga fördelningsnycklar i deras datorprogram<sup>81</sup>

## 4.3 Revisionsaspekten

### 4.3.1 Revision av kommunal förvaltning

Dagens kommunala förvaltningar har i vissa fall ekonomiska resurser av en storlek som kan jämföras med de större industriföretagen. Denna storskalighet av ekonomiska resurser kräver en opartisk insyn i verksamheten och som ett viktigt led i allmänhetens kontroll och insyn i kommunens arbete kräver en revisor som granskar räkenskaper, verksamhet och frågor om den interna kontrollen.<sup>82</sup> De förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna

---

<sup>78</sup> Nilsson, Intervju (2010)

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Liljenberg, Intervju (2010)

<sup>82</sup> Lindquist, 2005



granskar årligen i den omfattning som följer av lag och god revisionssed hela den kommunala verksamheten inklusive bolag och stiftelser<sup>83</sup>.

*”Vi har kommunala revisorer/internrevisorer genom att Malmö stad har en stadsrevision”* berättar Nilsson. Stadsrevisionen har som bland annat uppgift att granska Per Nilssons och hans kollegers arbete som berör arbetet med stiftelser. *”Min kollega jobbar mer med vilka som ska få ta del av utdelningarna från stiftelserna och jag jobbar med bokföringen för stiftelserna och det är bland annat stadsrevisionens uppgift att granska vårt arbete. Men det är i slutändan den externa revisorn som är ansvarig, man kan säga att det är han som anlitar de interna revisorerna för att utföra revisionen men i slutändan är det han som skriver under revisionsberättelsen”*.<sup>84</sup>

Kenneth Olsson auktoriserad revisor på BDO som är den externa revisorn för Malmö Stads stiftelser förklarar att det kan ses som en unik situation att vara revisor för Malmö stads stiftelser på grund av att Malmö har stadsrevision. Innan Kenneth Olsson tog över uppdraget som revisor i Malmö stads stiftelser var det stadsrevisionen i Malmö som gjorde arbete med revisionen av stiftelser. Och för att inte röra om för mycket i den personalen som fanns så i det anbud som Olsson lämnade tog han hänsyn till att han kan använda stadsrevisionens personal i sin revision, *”det är stadsrevisionen som gör merparten av det fysiska arbetet av revisionen. Där emot lägger jag upp riktlinjer för hur arbetet ska gå till”*. Olsson gör bedömningen att det är fullgod kontroll inom kommunens arbete med stiftelser. Risk momentet som finns inom kommunen är den personen som är ansvarig för utdelningarna och utbetalningarna. *”Han kan ju sitta och bestämma att hans kompis ska ha ett bidrag, det är fullt möjligt”*. Men det ska föras dokumentation och protokoll som sen ska läggas fram till arbetsutskottet. Men det är den enda kontrollen som egentligen görs. Möjligen att denna personens chef gör en kontroll på utbetalningarna.<sup>85</sup>

I Helsingborg berättas det att det händer att den externa revisorn för Helsingborgs stiftelser påpekar felaktigheter i revisionen men det är oftast den mänskliga faktorn som ligger bakom felen, exempelvis kan revisorn hitta en utdelning som har blivit en reavinst. *”Revisorn granska transaktioner men revisorn granskar även utdelningar på så viss att den följer*

---

<sup>83</sup> <http://www.malmo.se>

<sup>84</sup> Nilsson, Intervju (2010)

<sup>85</sup> Olsson, Intervju (2010)

*stadgarna. Det blir ibland problem vid tolkningar när det utdelas medel ur stiftelserna detta på grund av olika tolkningar av stadgarna, något som revisorn ibland påpekar.”* I Helsingborg nämns som exempel att då många stiftelser är gamla och använder sig av äldre uttryck blir de ibland svårtolkade. Det är idag inte så vanligt att människor har tuberkulos och det är ganska få beslut som fattas av barnavårdsnämnden. Det gör att man istället måste se på grundtanken med stiftelsen och utgå från vad som stiftaren har haft för avsikt med stiftelsen. Den avvägning man måste göra brukar revisorn inte ha några invändningar emot, utan det är vanligare att revisorn påpekar redovisningstekniska felaktigheter. Men i år fick man Helsingborg sin för första orena revisionsberättelse på en av stiftelserna berättar Hansson, ”*vi och revisorn är av olika åsikt och länsstyrelsen är informerad om varför vi har gjort som vi har gjort, och länsstyrelsen har godkänt det i sin tur*”. De problem som man upplever i Helsingborg vad gällande revisionen ligger i den offentliga upphandlingen mer än i själva genomförandet av revisionen. Eftersom det trots allt är mycket att sätta sig in i. ”*Ser man det i kostnader är det stora kostnader år ett medan det är två sjunker, byter man då revisor och det kommer nya revisorer/assistenter blir det ett stort jobb dels för revisionsfirmorna och dels för mig att lära upp nya personer från början*”.<sup>86</sup>

I Trelleborg är det inte ofta som revisorn anmärker på några felaktigheter enligt Novell Liljenberg. Det händer ibland att det förekommer något mindre fel i redovisningen eller vid deklaration men oftast är jag och revisorn överens. Det har hänt en gång under hennes nästan tio år långa anställning att revisorn ansåg att kommunen tolkat ändamålet med stiftelsen fel.<sup>87</sup>

### **4.3.2 Undertecknande av årsredovisningar**

RedU 11 som kom 31 augusti 2010 angående årsredovisningar för samförvaltade stiftelser har inte riktigt fastställt om hur årsredovisningarna ska vara undertecknade förklarar Malmös externa revisor ”*man tog den lätta vägen genom att det nu finns nerskrivit att varje stiftelse ska ha en årsredovisning*”. Man får anse att den skrivningen som finns i gamla propositionen 93/94:9 får nog anses gälla uttrycker Olsson. Beslutförd styrelse ska skriva på årsredovisningar. Olsson anser att det borde göras ett uttalande eller en rekommendation av FAR om hur det ska vara. Samtidigt uttrycker han att det är knappt rimligt att hela kommunstyrelsen ska skriva på årsredovisningen, som det är idag att de tre representanterna i arbetsutskottet skriver på årsredovisningarna är tillräckligt anser han men det behövs ett

---

<sup>86</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>87</sup> Novell Liljenberg, Intervju (2010)

uttalande om det är korrekt. Det tar två tre veckor för att dessa pärmar ska snurra runt innan de tre i arbetsutskottet har skrivit på alla årsredovisningar, detta är mer rimligt än att alla 16 i kommunstyrelsen skulle skriva på. *”Man får sätta tiden det tar att skriva på alla årsredovisningar i relation till nyttan med att hela kommunstyrelsen ska skriva på. Och det kan jag inte se”* säger Kenneth Olsson.<sup>88</sup>

I Helsingborg är det kommunstyrelsen som i flesta fall agerar styrelse för stiftelserna. Det är vissa stiftelser som har egna styrelser. För de stiftelser där kommunstyrelsen är styrelse är det kommunstyrelsen som skriver under årsredovisningarna. *”Det är så att jag går på ett kommunstyrelsemöte, där jag framför en sammanställning av årets förvaltning av stiftelserna. Efter detta får kommunstyrelsens skriva under årsredovisningarna.”* berättar Martin Hansson.<sup>89</sup> Liknande är det i Trelleborg det är styrelsen för den specifika stiftelsen som skriver under årsredovisningarna<sup>90</sup>.

### **Skatteverket /deklaration**

Martin Hansson på Helsingborg stad förklarar att kommunen har vissa stiftelser som är beskattade. Deklaration gör de för alla stiftelser men vissa är även beskattade, så därför blir det en vända med skatteverket varje år. *”har man inte delat ut 80 procent av avkastningen under en fem års period så kommer skatteverket.”*<sup>91</sup> Liknande beskrivs det i Malmö, under våren har de arbetet med deklarerationer och kontakten med skatteverket. För vissa stiftelser måste Malmö Stad betala skatt för kapitalet, det finns vissa kriterier som måste uppfyllas för att stiftelserna ska undantagas från skatteskyldighet, tyvärr är det vissa stiftelser som inte uppfyller dessa kriterier förklarar Nilsson. Kriterierna för att slippa beskattning är bland annat att 80 procent av kapitalvinsten måste delas ut under en femårsperiod samt att det ska vara till ett allmännyttigt ändamål berättar Per Nilsson. *”De stiftelser som vi har som beskattas är framför allt att de inte klassas som allmännyttiga. Det är inte riktat till behövande eller inte klassat som hjälpverksamhet.”*<sup>92</sup> I Trelleborg har man samma erfarenhet, och tillägger att uppgifter måste skickas till skatteverket om inte utdelningskravet på 80 procent blir uppfyllt.

---

<sup>88</sup> Olsson, intervju (2010)

<sup>89</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>90</sup> Liljenberg, Intervju (2010)

<sup>91</sup> Hansson, Intervju (2010)

<sup>92</sup> Nilsson, Intervju (2010)

## 4.4 Tillsyn

Varför Tillsyn? ”Ofta är det så att stiftaren inte längre är i livet och då är det vår uppgift att se till att styrelsen följer stiftelsens ändamål, det är där tillsynen är” berättar Axel Stark länsjurist på länsstyrelsen i Kristianstad.

Angående kommunernas förvaltning av stiftelser poängterar Stark tidigt att det inte görs någon särskild avvikelser i tillsynen av stiftelserna för att de är i kommunalförvaltning. Det är samma för alla. ”Länsstyrelsen lägger sig inte i vem som förvaltar, kommunerna får följa lagen som alla andra”.<sup>93</sup>

På länsstyrelsen i Kristianstad förklaras det att i 9 kapitlet Stiftelselagen angående tillsyn inte säger mycket om vad myndigheterna ska göra i sin tillsyn. Det finns regler om vad länsstyrelsen får göra som åtgärder om lagar och stadgar inte efterföljs men inget om hur tillsynen ska gå till. Detta är något som mycket sällan står i lagtexten utan det är något som myndigheten själv arbetar fram poängterar Stark. På länsstyrelsen har de nu i ganska många år, decennier, sysslat med tillsyn av stiftelser och de har ganska bra erfarenhet. ”Dessutom har vi samarbeten mellan de olika länsstyrelserna i landet där vi varje år samlas och har så kallade verksamhetsmöten där vi går igenom vad vi kan förbättra”. Förändringar sker inte genom lagändring utan det sker genom förändring i länsstyrelsens rutiner och fysiska arbete . Vad gällande kommunalt förvaltade stiftelser är det just nu ett förslag om att det ska genomföras en fördjupad tillsyn någon gång de närmaste åren. Detta är då ett förslag att samtliga länsstyrelser ska granska kommunalförvaltade stiftelser extra noga. Det är inget som länsstyrelsen blir beordrade att göra utan detta är något som de själva bestämmer. Ibland gör länsstyrelsen en extra noggrann tillsyn inom ett visst område, precis som att poliserna har ökade nykterhetskontroller exemplifierar Axel Stark. ”Vi kan själva bestämma om ökad tillsyn, som exempel föra året var det en ökad tillsyn på friskolor som bedrevs i stiftelseform.”. Han fortsätter med att förklara att den extra tillsynen som skedde på stiftelser som förvaltade friskolor var något som skedde på nationell nivå men att länsstyrelser på lokal nivå även själva kan bestämma om de vill göra en fördjupad tillsyn inom något område. Tyvärr har länsstyrelsen begränsad personal med många ansvarsområden och ska de genomföra en extra tillsyn inom ett område måste de släppa något annat förtydligar han.

---

<sup>93</sup> Stark, Intervju (2010)

Vidare förklarar Axel Stark att tidigare kunde stiftelser som skapas och förvaltas av offentliga organ, stat, kommun och landsting skriva in i urkunden efter det att stiftelsen hade bildats att den endast skulle stå under begränsad tillsyn. Men genom en förändring i lagen som kom att gälla från och med i år är det bara de stiftelser som har det uttryckt i stiftelsens stadgar att de ska stå under begränsad tillsyn som kan begära begränsad tillsyn. Egentligen är det så att man inte kan undandra stiftelsen från tillsyn men man kan få begränsad tillsyn. Detta betyder att det finns full tillsyn och begränsad tillsyn. Stiftelsen kan inte bestämma om det ska vara begränsad eller full tillsyn men stiftaren kan ta beslut om det innan stiftelsen finns. När stiftelsen skapas kommer den antingen stå under begränsad tillsyn eller full tillsyn.<sup>94</sup>

#### **4.4.1 Begränsad tillsyn**

Begränsad tillsyn innebär att man bara kan göra vissa saker förklarar Stark, till exempel kan det vara så att stiftelsen inte lämnar in årsredovisningar *”man gör tillsyn på förekommen anledning”*. Den tillsyn länsstyrelsen gör är oftast förknippad med att de får in en årsredovisning och då får man en ganska komplett uppgiftsbild av stiftelsen.<sup>95</sup>

#### **4.4.2 Inlämnande av årsredovisning**

Länsstyrelsen ska få in årsredovisningar från stiftelserna sex månader efter avslutandet av räkenskapsåret, stiftelserna kan själva bestämma om redovisnings år om det ska vara brutet eller ej. *”Ofta bestämmer man detta så att det ska passa den som förvaltar stiftelsen. Vi får efter hand då årsredovisningarna är färdiga in dem med posten det är tusentals varje år”*. Det finns stiftelser som glömmer att skicka in årsredovisningarna och det är säkert vissa som struntar i det. Men bästa sättet att föra tillsyn på stiftelser är då det varje år kommer in med årsredovisningar men som nämnt får inte länsstyrelsen alltid in årsredovisningar från samtliga stiftelser. Länsstyrelsen har då möjligheten att bötfälla eller entlediga styrelsen för att kräva in en årsredovisning. Det är trots allt styrelsen som är ansvarig förklarar Stark. Problem med kommunalt förvaltade stiftelser uppstår här förklarar Stark *”vi kan ju inte entlediga kommunstyrelsen det går ju inte så jag vet inte hur man gör i en sådan situation”*. Vidare förklarar Axel Stark att de flesta sköter sig det är mycket sällan länsstyrelsen begär att entlediga en styrelse eller styrelseledamot. Kommuner brukar sköta sig bra de har organisationen och rutinen. Det som ibland händer är att kommunerna överskrider ändamålet

---

<sup>94</sup> Stark, Intervju (2010)

<sup>95</sup> Ibid.

eller delar ut för mycket. Delar kommunerna ut pengar till något som de inte ska så påpekar länsstyrelsen det. *”Det vi påpekar är att stiftelsen har brutit mot sitt ändamål”*.<sup>96</sup>

#### **4.4.3 Allmän tillsyn eller fördjupad tillsyn?**

Länsstyrelsen har nu ett utarbetat system som är välutvecklat för att genomföra tillsyn av stiftelser anser Axel Stark. När länsstyrelsen får in årsredovisningen från stiftelsen börjar de med formalia granskning, de tittar på om det finns en förvaltningsberättelse, ändamålsuppfyllelse, resultaträkning och balansräkning. Om det finns med noter, om årsredovisningen är undertecknad av samtliga medlemmar i styrelsen, samt om det finns en revisionsberättelse som revisorn har skrivit under. Detta är enkla saker förklarar det på länsstyrelsen, har alla skrivit under och finns alla papperna? Blir det nej på för många eller någon avgörande av dessa frågor gör länsstyrelsen en fördjupad granskning. Detta gäller alla stiftelser, inte bara de kommunala. Saknas något hör länsstyrelsen av sig till stiftelsens styrelse för att ge styrelsen möjlighet att komplettera uppgifterna. Men även om länsstyrelsen får in all saknad material kan de upptäcka något som de reagera på vilket leder till en fördjupad granskning. *”Ofta är det inte så att papperna saknas utan uppgifterna i papperna saknas och då får man fråga sig varför de saknas”*, finns inga uppgifter eller är stiftelsens styrelse slarviga? Länsstyrelsen måste göra en fördjupad tillsyn för att svara på dessa frågor. (För att se vad som ingår i en fördjupad tillsyn se bilaga 1). Att göra en sådan granskning tar resurser men det resulterar ofta i om det ska förändras något i stiftelsen. Axel Stark uttrycker också en frågeställning kring om det är värt att lägga skattemedel på en fördjupad granskning *”man får sätta tiden det tar att göra en fördjupad granskning i relation till det upptäckta felet och nyttan med granskningen”*. Ibland måste länsstyrelsen påpeka att det kanske är fel styrelse eller revisor och entlediga personen ifråga. Men det är en sammantagen bedömning innan länsstyrelsen tar sådana åtgärder förklarar Stark. *”Är det ekonomisk skada för stiftelsen är det återkommande, är det grovt eller är det bara förbiförseende?”*.<sup>97</sup>

Det är därför i många fall lättare att ha och göra med kommunalt förvaltade stiftelser förklarar man på länsstyrelsen *”de sköter sig ofta bra de har kunskapen, rutinerna och en fungerande organisation”*.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Stark, Intervju (2010)

<sup>98</sup> Ibid.

De vanligaste problemen med stiftelser är att styrelsen slarvar med att rapportera när ledamöter eller styrelsen byts. ”Vanligast är att vi upptäcker det när årsredovisningarna kommer, då ser vi att det inte är samma namn som föregående år. Och då får man fråga varför det är nya namn och det vanliga är att de har bytts ledamöter men glömts bort att rapportera detta till oss”. De kommunalt förvaltade stiftelser brukar inte vara dåliga på det, men det händer. Då det vanliga är att kommunstyrelsen ändras var fjärde år genom offentliga val, skriver länsstyrelsen i deras register att stiftelsen förvaltas av kommunen. Det är sällan anledning till att göra en fördjupad granskning på grund av att man missar att anmäla byte av ledamöter. Det är ofta intentioner som gör att man börjar gräva i stiftelser förklaras det av Stark. Det kan även hända att privat personer hör av sig och har synpunkter på hur förvaltningen eller hur styrelseledamöter sköter stiftelser, vilket i sin tur kan leda till en fördjupad granskning.<sup>99</sup>

### ***Länsstyrelsens syn på delegerat ansvar för stiftelser***

Det är inte vår sak på länsstyrelsen att bestämma hur kommunerna lägger upp sitt arbete, förklarar Stark. Vad som sägs i stiftelselagen eller bokföringslagen är svårt att tolka genom att i Sverige har vi en högre förordning, kommunlagen och regeringsformen och ingen kan beordra kommunen vad de ska göra berättar Stark. Kommunalt självstyre är ju en grundlagsförutsättning och rättighet man kan inte beordra vem hos kommunen som ska fatta beslut. Däremot är det viktigt att de har tagit ett korrekt och formellt delegations beslut. Man får vackert finna sig i att kommunen har den organisation som den har beslutat om. Kommunerna tar inte order från länsstyrelsen vilket kan vara ett problem ibland, kanske inte så ofta med tillsyn av stiftelser, men i de fall länsstyrelsen gör tillsyn av samhällsplanering och vill överklaga ett beslut kan länsstyrelsen få svaret av kommuner, att det är vi som bestämmer. Länsstyrelsen kan inte beordra kommunen att fatta ett annat beslut utan kan endast upphäva ett fattat beslut. Det intressanta med detta är att det kan gå till högsta instans i domstol där det döms att kommunen bryter mot lagen men ingen kan beordra kommunen att ändra på sig.

Axel Stark på länsstyrelsen kan inte svara på om den delegation som Malmö har är okej, ”vi får se framöver vad som sägs då vi kanske gör en fördjupad granskning på de kommunala stiftelserna, det blir ju en lagkrock i sådant fall”. Det står i regeringsformen att kommunen är

---

<sup>99</sup> Stark, Intervju (2010)

ett politiskt organ och man kan inte beordra kommunen samt att kommunstyrelsen har rättighet att delegera ansvar. Dock ska förvaltaren för en stiftelse skriva under årsredovisningen. Det är klart att kommunen måste följa lagen men vilken lag. Enligt kommunal lagen bör de ha rätt att göra som de gör och det är den lag som styr deras arbete förklarar Stark.<sup>100</sup>

## 4.6 Tidsåtgång

På länsstyrelsen förklaras det för oss att det inte är mycket tid man lägger på tillsyn av varje stiftelse, den formalia granskning som man inleder tillsynen med tar cirka tio minuter, ”*när allt finns med går det snabbt, Men när något saknas eller man fastnar med någon uppgift tar det direkt mycket tid*”. Axel Stark förklarar att efter formalia granskningen är gjord gör han en del stickprov på stiftelser som han granskar noggrannare och denna granskning tar cirka 20 till 30 minuter per stiftelse.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Stark, intervju (2010)

<sup>101</sup> Ibid.



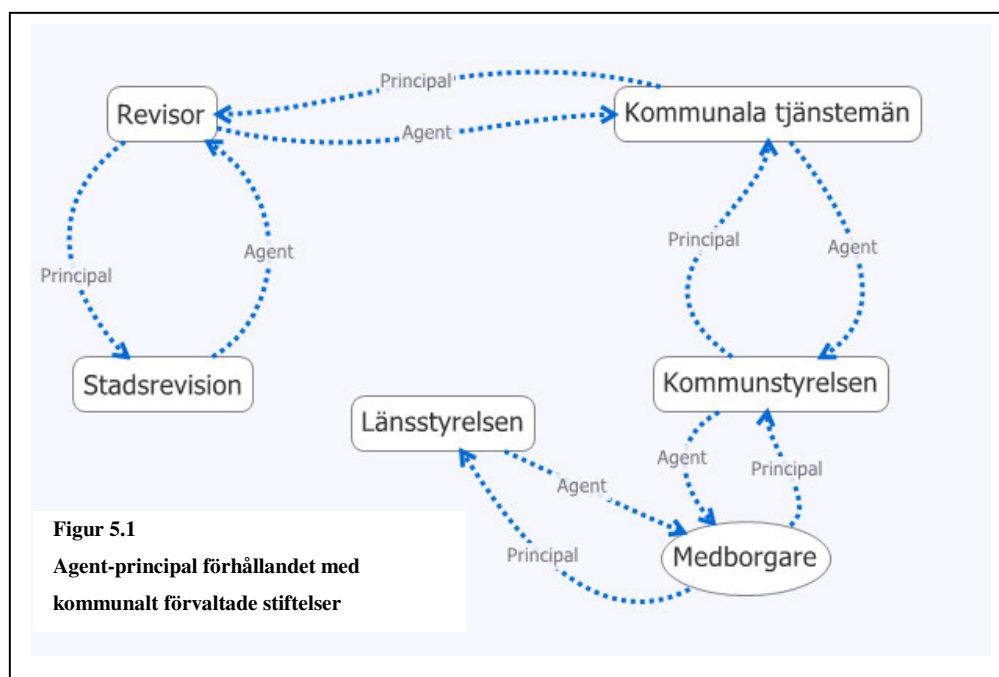
# 5 Analys

I kapitlet presenteras vår analys utifrån det empiriska material vi har samlat in. Analysen är tudelad, först presenteras det empiriska materialet i relation till de teorier vi framställt, varpå sedan vi kommer analysera det empiriska materialet i förhållande till vår instutionalia.

## 5.1 Teori

### 5.1.1 Kommunernas arbete med stiftelser

Vi kommer att i vår analys angående hur de arbetar utgå från agent-principal teorin. Figur 6.1 nedan, illustrerar vår uppfattning av hur förhållandet ser ut i Malmö och Helsingborgs kommun. Förhållandet i Trelleborg skiljer sig då de inte har en stadsrevision, men är annars oförändrat.



Agent-principal teorin bygger på förhållandet mellan en agent och en principal, där principalen anlitar agenten för principalens räkning. Då kommunfullmäktige ska agera i enlighet med medborgarnas intresse, och då det är medborgarna i en kommun som väljer kommunfullmäktige vilka i sin tur som utser en kommunstyrelse anser vi att

kommunstyrelsen är en indirekt agent åt medborgarna. Där är ofta ingen direkt kontakt mellan kommunstyrelsen och medborgarna och kommunstyrelsens sammanträde är till skillnad från kommunfullmäktiges inte offentliga. Detta leder till att medborgarna inte alltid har en inblick i hur styrelsen arbetar, vilket kan leda till information asymmetri problem. Därför kan det anses viktigt med kontrollinstanser. Förhållandet mellan medborgarna och länsstyrelsen bildar även där en agent-principal situation. Där man kan se länsstyrelsen som uppdragstagare åt medborgarna. Vilket vi anser Axel Stark styrker med en kommentar om att innan han gör en fördjupad granskning av en stiftelse funderar han på om det är värt skattepengar att göra undersökningen.

Förhållandet mellan kommunstyrelsen och de kommunala tjänstemännen är en typisk agent-principal situation, och kan liknas vid att en styrelse för ett aktiebolag anställer en verkställande direktör. Tjänstemännen ska se till att det uppdrag som kommunstyrelsen har givet dem utförs på ett korrekt sätt, och styrelsen är ytterst ansvarig för uppdraget. Revisorn och tjänstemännen har ett förhållande där det ofta är stadskontoret som har genom offentlig upphandling anlitat revisorn efter det att den har lämnat en offert. Och sen sköter revisorn det kvalitetsgranskade arbetet för tjänstemännen. Det betyder att revisorn är anlitad av tjänstemännen (kommunen), och ett nära samarbete finns mellan dessa två för att en bra revision ska vara möjlig.

Vilket i Malmö kommuns fall har lett till att revisorn i sin tur anlitat revisorer på stadskontoret i Malmö för att granska stiftelserna. Han blir således såväl en principal som en agent för kommunen vilket kan argumenteras till att vara orsak till problem. Ser man närmare på hur samarbetet är uppbyggt, verkar det vara så att de använder sina resurser på ett effektivt sätt, där de med mest kunskap och kännedom om stiftelser gör vad de kan bäst.

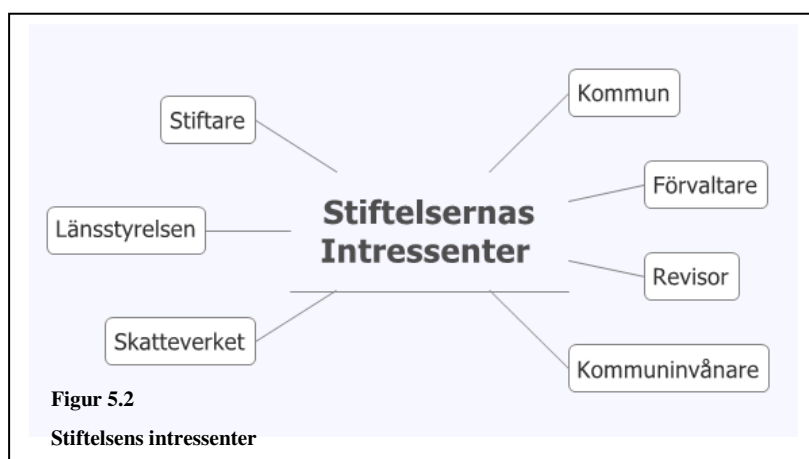
### **5.1.2 Ett år med stiftelsearbete**

Intressentmodellen hjälper oss att analysera en viktig fråga som vi ställde oss i början av arbetet, nämligen vem är det som har intresse för stiftelser? Självklart är en stiftelse som delar ut pengar till behövande en viktig och uppskattad del av ett samhällssystem. En stiftelse kan dela ut pengar för en rad olika ändamål, de vi har stött på flest gånger är bidrag för fattiga, för

stadens förskönande och till forskning. De intressenter vi har valt att fokusera analysen på visas nedan i figur 5.2.

### ***Kommuninvånare***

Intressenten kommuninvånare eller medborgare som vi benämnt dem i figuren, är viktiga för den kommunala organisationen i stort. Många kommunalt förvaltade stiftelser har som syfte att dela ut medel till kommuninvånare, och dessa blir då en distinkt intressent. De kommuninvånare som får medel från stiftelser är ofta endast en bråkdel av kommunens invånare. Vi har därför valt att även se närmare på intressenten kommuninvånare ur ett bredare perspektiv. Det borde inte endast vara de som ansöker om och blir tilldelade medel från stiftelser som har nytta av de kommunalt förvaltade stiftelserna. Intressent modellen talar om uppdragsgivare och huvudmän som i olika grad kan påverka en företagsledning.



Modellen i det hänseendet påminner om agent och principal teorin, och kan appliceras på liknande sätt. Kommuninvånare har ett intresse av att kommunen sköts på ett effektivt sätt. De har också ett intresse av deras skattepengar används kostnadseffektivt.

### ***Kommunstyrelse***

En central fråga blir huruvida pengarna som används för att förvalta stiftelser blir använda på effektivaste sätt möjligt. Kommunen är en intressent vars intresse för stiftelser är tudelat, dels ska de få betalt för att de förvaltar stiftelserna, dels finns det ofta mycket pengar i stiftelser som skulle kunna användas för kommunens angelägenheter. Ett exempel är i Helsingborg, där Dunkers kulturhus är byggt med medel anskaffade från stiftelsen Dunker. Per Nilsson i Malmö säger också att kommunstyrelsen ofta visar intresse av stiftelser som skulle kunna användas till stadens behov. Enligt intressemodellen är det revisorns uppgift att se till att det finns en informationsbalans mellan förvaltaren av stiftelsen och dess övriga intressenter. I det

här fallet till störst del medborgarna i kommunen, då det är ofta de som ska ta del av avkastningen från stiftelsen. Kommunen och då främst kommunstyrelsen är ofta även de väldigt intresserade om det finns möjlighet att använda kapital från stiftelsen för att försköna staden så de slipper använda kommunkassan till det. Det enklaste sättet för en medborgare att ta del av hur mycket pengar det finns i en stiftelse och om det är möjligt för den att ta del utav det är att gå in på länsstyrelsens stiftelsedatabas där de finns förtecknade. Kommunerna vi varit i kontakt med framhäver att för att förenkla för medborgarna har de ett gemensamt formulär för ansökan om medel från stiftelserna. Detta så att medborgarna inte själva behöver leta igenom alla de stiftelser som kommunen handhar för att hitta vilken de är har möjlighet att ansöka till

De tre kommunerna har alla olika tillvägagångssätt för att ta ut en förvaltningsavgift. Då förvaltaren är en kommun kan man se det som att det ligger i kommunens intresse att ta ut en så stor avgift som möjligt (påverka kommunens resultat) tillsammans med att som förvaltare ta hand om stiftelsen på bästa sätt vilket innebär att där ska finnas fortsatt kapital som kan förräntas och delas ut. Lagen reglerar inte närmare hur stor avgift som ska tas ut utan det är helt upp till förvaltaren att bestämma belopp så länge den är skälig. Man skulle kunna tänka ett scenario där kommunen väljer att ta ut större avgift från stiftelser som inte har i urkunden att kommunen ska få del av avkastningen. På så vis kunna anskaffa sig avgift från stiftelser för att betala lön åt tjänstemännen men ändå behålla kapital i de stiftelserna som kan användas till stadens förskönade. Detta är dock inget som vi sett i de kommuner som vi undersökt.

### **5.1.3 Ansvarsfördelning**

Det finns en tydlig metodik i hur ansvarsfördelningen mellan medborgare och kommun ska se ut. Medborgarna ger kommunen genom de demokratiska val vart fjärde år en beslutande makt att förvalta kommunens resurser. Det är dock mycket viktigt att politikerna i kommunen tar denna ansvarsfördelning på största allvar för att inte kommunen ska tappa anseende och för att bli omvalda. I förvaltningen av kommunens resurser återfinns de kommunalt förvaltade stiftelserna, kommunstyrelsen som är förvaltare för stiftelserna har ett åtagande att dessa stiftelser förvaltas på bästa sätt. Det förväntas av stiftelsernas intressenter att det varje år ska finnas pengar för utdelning. För att utdelningen ska kunna bli så hög som möjligt har vi märkt hos kommunerna att man har utnyttjat möjligheten både att skapa samförvaltning men också att man har permuterat och skapat samstiftelser av stiftelser med ett litet kapital. Åtgärder likt

detta är bygger på ett ansvarstagande av kommunerna att skapa en förvaltning av stiftelser som är kostnadseffektiv och ger bästa möjliga avkastning.

## 5.2 Nyttan kontra kostnader

En frågeställning för oss har varit nyttan med det arbetet som läggs ner på stiftelser gentemot kostnaden utav dem. Därför blir arbetssättet som Malmö kommun har med undertecknandet av årsredovisningar väldigt intressant. De har genom att delegera undertecknandet gjort det möjligt att enbart tre personer istället för tretton ska underteckna dem. Frågan är dock om detta tillvägagångssätt följer lagen.

Malmö Stad och deras externa revisor har debatterat flitigt om detta och har inte idag kommit till någon slutsats. Axel Stark på länsstyrelsen var väldigt intresserad av frågan och pekade på att kommunens delegationsrätt går väldigt långt men vågade inte svara på hur det var i detta fall. Kommunens delegationsrätt tas upp bland annat i Kommunallagen kap 6 3§, där det står att styrelsen har fri delegationsrätt så länge något annat ej är stadgat i andra lagar eller regler. När stiftelselagen trädde i kraft den 1/1 1996 så stod det i 3 kap 9 § att årsredovisningen för en stiftelse skall skrivas under av samtliga styrelseledamöter. I fråga om en stiftelse med anknuten förvaltning skulle det vara förvaltaren som skrev under årsredovisningen. I propositionen till stiftelselagen 1994 stod det att ”Årsredovisningen för t.ex. en kommunalt förvaltd stiftelse måste således skrivas under av minst så många av ledamöterna i kommunstyrelsen att de tillsammans bildar en beslutför kommunstyrelse...” I samma veva som den nya bokföringslagen trädde i kraft den förste januari år 2000 så upphävdes bland annat 3 kap 9 § i stiftelselagen och istället görs det nu en hänvisning till bokföringslagen i 2 kap 8 § stiftelselagen. Angående underskrift av årsbokslut och årsredovisning hänvisar bokföringslagen kap 6 10 § till årsredovisningslagen 2 kap 7 § där det står liknande som i propositionen till stiftelselagen ” I stiftelser med anknuten förvaltning ska årsredovisningen skrivas under av förvaltaren eller, om ett handelsbolag är stiftelsens förvaltare, av samtliga bolagsmän som företräder bolaget. Dock så är det inte så självklart då det endast i årsredovisningslagen angående undertecknandet av stiftelser idag står om anknuten förvaltning att förvaltaren skall skriva under. För att förtydliga problematiken, angående bokföringsskyldighet för stiftelser görs det en hänvisning i stiftelselagen till bokföringslagen som stipulerar när en stiftelse är bokföringsskyldig och är en stiftelse bokföringsskyldig gäller

även årsredovisningslagen. Gällande stiftelser som är bildade av eller tillsammans med kommuner är dessa alltid bokföringsskyldiga och i de fallen gäller således årsredovisningslagen. I Malmö kommun har man tagit ett delegationsbeslut som har förflyttat beslutsfattandet för de stiftelser där kommunstyrelsen är styrelse till ett arbetsutskott och det är även arbetsutskottet som skriver under årsredovisningarna för stiftelserna, men strider detta delegationsbeslut mot lagen. I Helsingborg och Trelleborg däremot finns ingen liknande delegationsproblematik utan hela kommunstyrelsen skriver under årsredovisningarna för de stiftelser där kommunstyrelsen är styrelse.

I permutationslagen ges en möjlighet för att avveckla eller sammanslå stiftelser genom att permutera eller skapa samstiftelser, något som uttrycks som positivt av våra intervjuobjekt. Samtliga av de kommuner vi har undersökt har använt möjligheten att permutera och skapa samstiftelser, tidigare år hade kommunerna många fler stiftelser. Diskussionen kring nyttan med det arbetet som läggs ner kontra kostnaderna för stiftelser har här givit uttryckelse då man i kommunerna har gjort ansträngningar att minska antalet stiftelser. I Trelleborg har man till och med gått så långt att man inte tar emot stiftelser med ett mindre kapital på 1,5 miljoner kronor.

### **5.3 Tillsyn**

Att tillsyn ska ske av stiftelser är stipulerat i lag dock kan stiftaren i urkunden tillägga att stiftelsen endast ska stå under begränsad tillsyn. Det finns dock inget regelverk över vad som ska ingå i tillsynen utan det är något som har framarbetats av länsstyrelsen. Som har under en lång tid agerat tillsynsmyndighet för stiftelser. Länsstyrelsens roll som tillsynsansvarig bygger enligt Axel Stark väldigt mycket på årsredovisningen av stiftelsen. Det är där i de flesta fall informationen kommer från, och det är ofta endast om någon information i årsredovisningen saknas eller är uppenbart felaktig som en noggrannare tillsyn görs. Axel Stark tycker anser inte att de litar för mycket på revisorerna som granskar årsredovisningen, och tycker att kommunerna ofta är lättare att ha göromål med än andra förvaltare då de oftast är väldigt kunniga. Vi har fått uppfattningen från samtliga respondenter i kommunerna att varken Länsstyrelsen eller kommunernas externa revisorer brukar ha några större klagomål på stiftelserna.

Enligt stiftelselagen ska en stiftelse ha minst en revisor och om stiftelsen är bokföringsskyldig ska minst en revisor vara auktoriserad eller godkänd. Vid revisionen av en stiftelse ska revisorn granska stiftelsen i den omfattning som följer av god redovisningssed. Alltså, den granskning av stiftelser som genomförs av revisorn finns en definition av vad som ska genomföras för att granskningen ska anses genomförd enligt god standard. Men inte av den granskning och tillsyn som sker av Länsstyrelsen. Granskningen som länsstyrelsen gör ligger även den i kommuninvånarnas intresse, det kan ses som att en extra granskning gör av stiftelserna jämfört med granskning i aktiebolag.

## 6. Resultat diskussion

---

*I detta kapitel sammanfattar vi våra analyser och presenterar våra slutsatser av undersökningen. Vi ger även förslag till vidare forskning.*

---

### 6.1 Sammanfattande diskussion

#### 6.1.1 Resultat av den teoretiska analysen

Det finns agent och principal förhållande inom kommuners olika enheter men det intressanta är att kommunen har ett agent och principal förhållande med sina medborgare. Upplevelsen är den att kommunens förtroendevalda och tjänstemän är på uppdrag anställda av medborgarna. Ansvarstagandet delegeras från medborgarna vid de demokratiska valen till kommunerna. I detta ansvar som delegeras återfinns hela kommunens förvaltning av dennes resurser där med kommunernas stiftelseförvaltning. Det kanske inte är något som tänks på vid val av kommunstyrelse än mindre vid de demokratiska valen till kommunen. Men stiftelseförvaltningen måste också skötas. Detta för att mottagarna av utdelning från stiftelser har ett aktivt intresse, stiftelsens intressenter. Intressenter till kommunalt förvaltd stiftelsen varierar beroende på vilket syfte stiftelsen har, är det att förvalta hus eller dela ut pengar till behövande. Klart och tydligt är att stiftelser har intressenter. Kommunen i sig kan vara en intressent till stiftelser om avkastning ska gå till stadens förskönande som det kallas. Vanliga skattebetalare som egentligen inte är i behov av stiftelsemedel blir en intressent till de stiftelser som ger avkastning till sådant som anas skatte-medel hade gått till. Dock är den tydligaste intressenten de personer som är behövande som söker medel från stiftelserna.

#### 6.1.2 Vår uppfattning om rådande lagstiftning

Som det rådande läget är gällande vad lagen stipulerar om bokföringsskyldighet, skyldighet att upprätta årsredovisning samt att stiftelsens styrelse ska skriva under årsredovisningen är något komplicerat. Läger man till att stiftelsen förvaltas av en kommun blir det något mer komplicerat. Vår uppfattning är den att om stiftelsen är bokföringsskyldig enligt bestämmelserna i bokföringslagen ska de även följa årsredovisningslagen och årsredovisningslagen stipulerar att förvaltare för en stiftelse i anknuten förvaltning ska skriva under årsredovisningen. Då de flesta stiftelser som förvaltas av kommuner är i anknuten förvaltning bör det således vara så att kommunstyrelsen ska skriva under årsredovisningarna



för de stiftelser som är anknuten förvaltning. Det som tidigt gjorde oss något förvirrade var att det i årsredovisningslagen står att förvaltare för en stiftelse i anknuten förvaltning ska skriva under årsredovisningen, och vem är förvaltare för de kommunalt förvaltade stiftelserna. Vår uppfattning är den att kommunstyrelsen ska anses som förvaltare för kommunens stiftelser. Det finns dock stiftelser inom kommuner där det inte är kommunstyrelsen som är styrelse eller förvaltare men då är det medtaget i stiftelsens urkund att någon annan än kommunstyrelsen ska vara förvaltare. I de fall kommunstyrelsen har delegerat ansvaret och beslutfattandet för stiftelser så är det fortfarande kommunstyrelsen som ska anses som stiftelsens förvaltare.

En kommun som i stor utsträckning kan agera självständigt med en egen beslutande förmåga ger en uppfattning om kommunens självstyrelse. Kommunens självstyrelse är ej definierat utan det är en princip som är uttryckt för att kommunen ska ha en självbestämmande rätt, den fråga som dyker upp hos oss är hur långt går denna självbestämmanderätt? Det som Axel Stark på länsstyrelsen uttrycker om att ingen kan beordra en kommun, uppfattar vi som en del av kommunens självstyrelse, det intressanta som Stark uttrycker är att en kommun kan ta beslut som bryta mot rådande lagstiftning och det enda man kan göra är att få beslutet upphävt men man kan inte tvinga kommunen att ta ett nytt beslut. I värsta fall tar kommunen ett nytt beslut som är samma som tidigare. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en rättighet att delegera beslutsfattande till nämnder inom kommunen. Något som vi uppfattar att kommunstyrelserna i våra undersökta kommuner gör genom att de låter nämnder ta beslut om utdelningar från stiftelser, dock är det skrivet i kommunallagen att kommunstyrelsen kan inte delegera ansvar om det i lag är föreskrivet att det är kommunstyrelsen som ska ta beslutet. Enligt vår uppfattning är det föreskrivet i lag att kommunstyrelsen ska skriva under årsredovisningarna för de kommunaltförvaltade stiftelserna som ligger i anknuten förvaltning. Detta vill säga att enligt vår uppfattning strider Malmö stads delegationsbeslut att låta arbetsutskottet skriva under årsredovisningarna för kommunens stiftelser mot rådande lagstiftning.

### **6.1.3 Nyttan kontra kostnader**

Vår uppfattning ligger i att kommunstyrelsen kan ses som anställda av medborgarna i kommunen. I medborgarnas intresse bör ligga att kommunstyrelsen gör kommunens arbete smidigt och att de inte slösar skattemedel på onödiga utgifter. Det bör därför ligga i

medborgarnas intresse att hanteringen av kommunalt förvaltade stiftelser skötts på ett så smidigt och effektivt sätt. Att en kommunstyrelse på 13 personer eller i vart fall en majoritet av dessa ska skriva under upp emot ett hundratal årsredovisningar av stiftelser kan anses som slöseri med tid. Vi anser därför att den lösning som Malmö stad har med ett arbetsutskott på tre personer från kommunstyrelsen är fullt tillräcklig även då den strider mot vår uppfattning av lagen, man måste sätta nyttan med att alla från kommunstyrelsen skriver under i relation till hur mycket mer tid det hade gått åt. Det är knappast rimligt att det ska läggas ner så mycket tid bara för att få årsredovisningar underskrivna. Man kan även sätta detta i relation till medborgarnas bästa intresse. Det blir då en fråga om vad som är det viktiga med stiftelser, att de följer lagen eller att man har stiftelsernas intressenters bästa som det essentiella. Det blir för oss en självklarhet att ett alternativ som inte bara minskar arbetsbördan för kommunstyrelsen utan också gör processen mer effektiv utan att i vår mening förta något av kontroll funktionen borde vara ett lämpligt tillvägagångssätt-

#### **6.1.4 Tillsyn**

Länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet har vissa befogenheter som de kan ådöma styrelser för stiftelser. Dessa befogenheter är bland annat att utdöma vite för uppkommen skada på stiftelsen eller avsätta stiftelsens syrelse. Det som är intressant med detta och kommuner är att länsstyrelsen bör knappast ha befogenhet att avsätta en kommunstyrelse på grund av misskötsel av kommunernas stiftelser. För att en kommunstyrelse ska bli avsatt på grund av misskötelse måste detta vara av det allra grävsta laget. Som vi kan tänka oss att det förekommer exempelvis stöld ur stiftelsernas kapital. Men att lyckas med något liknande har upplevts som mycket svårt, det risk moment som upplevs är att den person som sitter och gör de fysiska utbetalningarna skulle kunna göra dessa till fel person. Vi upplever dock att det finns kontrollinstanser i form av revisor, länsstyrelse och att allt ska dokumenteras som möjliggör en liknande undandragning av kapital från stiftelserna svår. Det som upplevs som oroväckande är att länsstyrelsen som är den sista kontroll instansen kanske inte lägger tillräckligt med tid på varje stiftelse för att upptäcka grov misskötsel. Länsstyrelserna tar hand om tusentals stiftelser varje år och man spenderar inte mycket tid på varje stiftelse.

## **6.2 Förslag till fortsatt forskning**

Till vidare forskning skulle vi gärna se en undersökning som ämnade undersöka vilka effekter den hantering som Malmö stad har kan ge på stiftelser. Vi upplever att upplägget som återfinns i Malmö stads hantering är tidsbesparande i det avseende att inte alla från kommunstyrelsen skriver under årsredovisningarna, vår uppfattning av rådande lagstiftning säger dock att Malmö gör fel. Ett första steg hade varit att FAR kom med en rekommendation som ger stöd eller avslag på Malmö stads upplägg.

# Källförteckning

## Publicerade källor:

Anthony, Robert N. & Govindarajan, Vijay (2007), *Management Control Systems*, McGraw Hill Companies

Artsberg, Kristina (2003), *Redovisningsteori, –policy och –praxis*, Liber Ekonomi

Bergström, S. (1984). *Hur bör förarbeten användas vid tolkning av skattelag?* Skattenytt. 1984, s. 309-327.

Bohlin Alf, 2007, *Kommunal rättens grunder*, femte upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik

Bohlin Alf, 2010, *Offentlighetsprincipen*, Åttonde upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik

Elisabeth Englund, Caroline Nyman, Karin Tengdelius, *god revisionssed i kommunal verksamhet 2010*. Sveriges kommuner och landsting,

FAR FÖRLAG AB, 2010, *Stiftelser, ideella föreningar, trossamfund 2010 – regelsamling*, Stockholm, Elanders Sverige AB (citeras som: FAR förlag, 2010)

Gustafsson Agne, 1999, *kommunal självstyrelse*, Smedjebacken, Fälth & Hässler

Hanberger, Anders \*, *Democratic Accountability in Decentralised Governance*, (2008) Journal compilation Nordic Political Science Association

Hatch Mary Jo, Cunliffe Ann L., 2006, *Organization Theory, modern, symbolic, and postmodern perspective*, Second edition, Oxford, University Press

Hemström Carl, 2010, *Stiftelsernas rättsliga ställning enligt 1994 års stiftelselag*, andra upplagen, Stockholm, Norstedts Juridik

Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, 1997, *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Lund, Studentlitteratur

Holmqvist, S. & Karlsson, L, *Kommunalt styrning av samverkansprojekt*, Rapport 2003: 3 B

Jacobsen, Dag Ingvar (2002), *Vad, hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*, Studentlitteratur

Lindquist Ulf, Losman Sten, 2005, *Kommunallagen lydelse den 1 januari 2005: En handbok med lagtext och kommentarer*, åttonde upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik

Lundahl, Ulf, Skärvad, Per – Hugo, 1999, *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Lund, Studentlitteratur

Lundin, Olle (1999), *Kommunal revision, En rättslig analys*, Akademisk avhandling, Iustus Förlag AB

Olsson Katarina, 1996, *Näringsdrivande stiftelser*, Stockholm, Norstedts Juridik

Skatteverket, 2010, *Handledning för stiftelser, ideella föreningar och samfälligheter m.fl.* Västerås (citeras som: skatteverket, 2010)

Svanström, Tobias (2008), *Revision och rådgivning, Efterfråga, kvalitet och oberoende*, Akademisk avhandling, Umeå Universitet

Zimmerman, Jarold L. (1977), "The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives", *Journal of accounting research*, nr. 15, s. 107-144

Öhman, Peter (2005), *Är det viktigare för revisorer att göra saker rätt än att göra rätt saker?*, i: Johansson, Sven-Erik; Häckner, Einar & Wallerstedt Eva (red), *Uppdrag revision, Revisionsprofessionen i takt med förväntningarna?* SNS Förlag

### **Muntliga källor**

Martin Hanson, anställd tjänsteman vid Helsingborgs kommun, personligintervju 2010-11-19

Janet Novell Liljenberg, anställd tjänsteman vid Trelleborgs kommun, personligintervju 2010-11-22

Per Nilsson, anställd tjänsteman vid Malmö kommun, personligintervju 2010-11-25

Kennet Olsson, Auktoriserad revisor på BDO Malmö, personligintervju 2010-11-25

Axel Stark, länsjurist på länsstyrelsen i Kristianstad, personligintervju 2010-12-06

### **Elektroniska källor**

[http://www.svd.se/multimedia/archive/00658/Spr\\_kr\\_dets\\_nyordsl\\_658153a.pdf](http://www.svd.se/multimedia/archive/00658/Spr_kr_dets_nyordsl_658153a.pdf) (2011-01-02)

[www.ne.se/pauvres-honteux](http://www.ne.se/pauvres-honteux) (2010-01-02)

<http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Stadsrevisionen/Revisorskollegiet.html>  
(2010-12-14)

### **Lagar, propositioner**

Permutationslagen (1972:205)

Stiftelselag (1994:1220)

Bokföringslagen (1999:1078)

Årsredovisningslagen (1995:1554)

Kommunallagen (1991:900)

Proposition 2008/09:84

---

**TILLSYNSPROJEKT- CHECKLISTA**


---

Urvalskriterier: \_\_\_\_\_

Namn: \_\_\_\_\_ Orgnr: \_\_\_\_\_

Dnr: \_\_\_\_\_ Aktnr: \_\_\_\_\_ Förmögenhet: \_\_\_\_\_

**1) Ändamålsuppfyllelse**

- |    |  |    |                          |     |                          |
|----|--|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Beskrivs i förvaltningsberättelsen?            | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| b) | Uppfylls ändamålet enligt föreskrifterna?      | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| c) | Uppfylls ändamålet i tillräcklig utsträckt.?   | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| d) | Har bundet kapital använts?                    | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| e) | Har realisationsvinst tagits i anspråk?        | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| f) | Har ev. försäljning skett till marknadspris?   | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| g) | Följs föreskr. ang. näringsverksamhet?         | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| h) | Finns behov av kontrollbalansräkning?          | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| i) | Vad föreskrivs i förordnandet om avkastningen? |    |                          |     |                          |
- 

**2) Placering**

- |    |   |    |                          |     |                          |          |
|----|---|----|--------------------------|-----|--------------------------|----------|
| a) | Följs placeringsföreskrifterna?           | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> | finns ej |
| b) | Godtagbar placering?                      | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |          |
| c) | Är avkastningen tillräckligt stor?        | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |          |
| d) | Är riskspridningen tillräckligt god?      | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |          |
| e) | Gemensam placering i enl. m. föreskrift.? | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |          |
| f) | Har eventuella fordringar säkerheter?     | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |          |
- 

**3) Styrelse/förvaltare**

- |    |                            |    |                          |     |                          |
|----|----------------------------|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Rätt styrelse/förvaltare?  | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| b) | Är beslutförhållningen OK? | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| c) | Är firmateckningen OK?     | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
- 

**4) Revisorer**

- |    |   |    |                          |     |                          |
|----|---|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Behörig?  | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| b) | Förekommer revisorn i andra stiftelser          | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| c) | Fri från anmärkn. i tidigare tillsynsändringar? | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
- 

**5) Förvaltningskostnader**

- |    |                                  |    |                          |     |                          |
|----|----------------------------------|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Vilka belopp?                    |    |                          |     |                          |
| b) | Begäran om specifikation skickad |    |                          |     |                          |
| c) | Är de rimliga?                   | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
|    | Är de jämförbara varje år?       | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
-

**6) Kvalitet på årsredovisningen**

- |    |                                    |    |                          |     |                          |
|----|------------------------------------|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Förvaltningsberättelser inlämnade? | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| b) | Revisionsberättelser inlämnade?    | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| c) | Undertecknad av alla i styrelsen?  | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| d) | Undertecknad av behörig revisor?   | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| e) | Finns noter?                       | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| f) | Är de kontrollerade?               | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| g) | Ändamålsuppfyllelse enl. 6:4 ÅrL?  | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| h) | Värdering av tillgångar OK?        | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| i) | Ren revisionsberättelse?           | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
- 
- 

**7) Benägenhet att ge in årsredovisningar**

- |    |   |    |                          |     |                          |
|----|---|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Har de mer än ett år getts in för sent?   | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| b) | Har påminnelser ignorerats av stiftelsen? | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| c) | Saknas det årsredovisningar?              | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| d) | För vilka år? _____                       |    |                          |     |                          |
- 
- 

**8) Tidigare tillsynsåtgärd**

- |    |                                    |    |                          |     |                          |
|----|------------------------------------|----|--------------------------|-----|--------------------------|
| a) | Finns tidigare tillsynsåtgärd?     | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
| b) | Om ja, har det lett till rättelse? | Ja | <input type="checkbox"/> | Nej | <input type="checkbox"/> |
- 
- 

**9) Annat anmärkningsvärt**

---

---

---

---

**10) Åtgärd**

Genomförd datum \_\_\_\_\_

---

---

**11) Ingen anmärkning**

datum \_\_\_\_\_

Signatur:

\_\_\_\_\_  
Beslutande

\_\_\_\_\_  
Föredragande



## Bilaga 2 Intervjumallar

### Intervjuguide för kommunala tjänstemän/kvinnor

#### Inledande frågor

- Vad har du för jobbtitel?
- Vad har du för bakgrund, (utbildning)?
- Hur kommer det sig att du arbetar med kommunala stiftelser.
- Hur länge har du arbetat med dessa uppgifter?

#### Kommunens Stiftelser

- Hur många stiftelser har kommunen?
- Vet du hur många av dessa som det krävs en årsredovisning av, enligt årsredovisningslagen?
  - Hur mycket tid lägger kommunen ner på förvaltningen av stiftelser?
  - Hur många jobbar med revisionsaspekten av stiftelser inom kommunen?
- Hur förvaltas kommunens stiftelser?
  - Samförvaltning?
  - Varför samförvaltning/varför inte?
  - Ser du några problem med samförvaltning, är det problematiskt att särskilja stiftelserna?

#### Revision, redovisning och Tillsyn

- Hur ser kommunens revision och redovisnings arbete ut med kommunalt förvaltade stiftelser från 1/1 till 31/12?
- Har det skett någon förändring hur ni arbetar med stiftelser sedan du började?
- Finns det något du skulle vilja förbättra i arbetet med kommunalt förvaltade stiftelser?
- Anser du att det finns något område där finns brister?
  - I Förvaltningen
  - I Kontrollen
  - I Redovisningen
  - I Revisionen
  - I organ Kunskap angående stiftelser
- Har du någon kontakt med skatteverket med frågor rörande stiftelser och deklaration av stiftelser?

#### Intressenter till stiftelserna

- Vem tar beslut om utdelning från stiftelserna?
- Hur stor vikt anser du kommunstyrelsen lägger vid de kommunalt förvaltade stiftelserna?
- Är kommunstyrelsen aktivt delaktiga under året på något vis?
  - Är det enbart under tecknandet?
- Vem gör revisionsberättelsen?
- När lämnas den till kommunstyrelsen?
- När lämnas årsredovisningarna till revisorn?
- När och vem lämnar årsredovisningarna till Länsstyrelsen?
- Har du någon kontakt med länsstyrelsen?
  - I vilka frågor?

### **Tillsyn**

- Har Länsstyrelsen någonsin påpekat brister? Revisorn?
  - Om ja, hur går ni tillväga för att rätta till fel.
- Har revisorn god insyn i stiftelsernas förordning och det övriga arbetet i stiftelser?
- Vilka eventuella problem ser du att felaktig hantering av stiftelser kan leda till.
  - Felaktig underteckning
  - Felaktig förvaltning
  - Felaktig utdelning
  - Dålig kontroll

## **Intervjuguide för Länsstyrelsen**

### **Inledande frågor**

- Vad har du för jobbtitel?
- Vad har du för utbildning?
- Hur kommer det sig att du jobbar med tillsyn av stiftelser?
- Hur länge har du jobbat med det?

### **Tillsyn av Stiftelser**

- Hur många på avdelningen jobbar med tillsyn av stiftelser?
- Hur många stiftelser har du tillsyn över?
  - Er avdelning?
- Vet du hur många av dessa stiftelser som är bokföringsskyldiga?
- Hur går arbetet till med tillsynen av stiftelser?
- Vad är det som ni tittar närmare på?
  - Om stadgarna är uppfyllda?
  - Årsredovisning?
  - Annat?
- När får ni in årsredovisningar från stiftelser?
  - När kommer de vanligast från kommunerna?
- Litar ni mycket på det uttalande som finns i revisionsberättelsen?
  - Om en auktoriserad/godkänd revisor har skrivit under antar ni allt står rätt till med stiftelsen?
  - Kan du anse att ni litar för mycket på uttalandet i revisionsberättelsen?
- Undersöks det att stadgarna för stiftelserna är uppfyllda?
  - Hur?
- Vad innebär begränsad tillsyn av stiftelser?
- Vad innebär fördjupad tillsyn av stiftelser?
- Väljer nu ut ett antal stiftelser som tittar närmare på, kontra överskådlig blick över samtliga?
- Anser du att det finns något område i tillsynen där det finns brister?
- Vad brukar ni på länsstyrelsen på peka som brister?

- Vad har ni för möjligheter att påföra repressalier för styrelsen i stiftelser?.
  - Vilka felaktigheter krävs för att ni ska kräva styrelsens avgång?
- Har revisorn god insyn i stiftelsernas förordning och det övriga arbetet i stiftelser anser du?
- Vilka eventuella problem ser du att felaktig hantering av stiftelser kan leda till.
  - Felaktig underteckning
  - Felaktig förvaltning
  - Felaktig utdelning
  - Dålig kontroll
- Är det någon skillnad i graden av kontroll om kommunerna har stadsrevision eller ej?
- Är det någon skillnad i tillsynen av privata stiftelser kontra de i offentlig förvaltning?
- Vad är det vanliga repressalierna vid:
  - Sen inlämning av årsredovisning?
  - Felaktig årsredovisning?
  - Annat?
- Har det skett något likande med kommunalt förvaltade stiftelser
- Har du mycket kontakt med kommuner rörande frågor kring stiftelser?

### **Malmö**

- Anser du det okej att göra som Malmö stad gör då man delegerar ansvaret för stiftelser från kommunstyrelsen till arbetsutskottet?

### **Avslutande frågor**

- Hur lång tid tar det att gör tillsyn av en stiftelse?
- Är det något i dit arbete som du skulle vilja förbättra?

## **Intervjuguide för Malmö stads externa revisor**

### **Inledande frågor**

- Vad har du för titel?
- Vad har du för utbildning (då du jobbar med kommunal förvaltning)?
- Hur länge har du jobbat med revision av kommunalt förvaltade stiftelser?
  - Hur kommer det sig att du jobbar med dessa frågor?

### **Tillsyn**

- Vilken uppfattning har om vad länsstyrelsen gör i sin tillsyn?
- Har du någon kontakt med länsstyrelsen?
- Har du någon kontakt med skatteverket med frågor rörande stiftelser och deklaration av stiftelser?

### **Stiftelser**

- Hur ser arbetet ut med revisionen av kommunens stiftelser 1/1 – 31/12?
- Vet du om det jobbar några auktoriserade eller godkända revisorer på Malmö stadsrevision?
- Hur upplever du kunskapsläget angående stiftelser hos Malmö stadskontor, stadsrevision?
- Vilka historiska problem har du upptäckt med stiftelseförvaltning i Malmö?
- Anser du att det är något i förvaltningen som brister/något som bör förändras?
- Från tidigare påpekade brister inom vilka områden brukar bristerna finnas?
- Vad görs med de stora kapital vinsterna från kommunernas stiftelser, återinvesteras det eller delas det ut?
- I de instruktioner du lämnar till stadsrevisionen vad ingår det i dem?
- Har FAR kommit med några nya rekommendationer som du känner till?
- Vilket intresse tror du kommunstyrelsen har i kommunens stiftelser?
- Vad är din uppfattning om debiteringen av administrativa kostnader för stiftelserna i kommunen?
- Vad är din åsikt kring Malmö delegations beslut till arbetsutskottet?