

RAPPORT

2010:9

Line Dugstad og Håkon Lorentzen
Stiftelser i det moderne
Norge

Line Dugstad og Håkon Lorentzen

Stiftelser i det moderne Norge

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2010

© ISF 2010
Rapport 2010:9

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (trykt): 987-82-7763-330-5
ISBN (web): 987-82-7763-331-2

ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	5
1. Innledning.....	7
2. Historiske linjer	11
4. Formål og forankring.....	19
5. Formue og utdeling.....	27
6. Administrasjon og kontroll.....	41
7. Holdninger	45
8. Sammendrag	49
Litteratur	53
Vedlegg 1. Metoder og framgangsmåter	55
Vedlegg 2. Holdninger (oversikt).....	59
Sammendrag/abstract.....	61

Forord

Omlag en tredjedel av alle landets stiftelser er pengeutdelende. Det innebærer at alle verdier i stiftelsen ifølge statuttene skal komme allmennyttige formål tilgode. Men hvor profesjonelle er stiftelsene i forvaltningen? Hvilke formål blir prioritert? Og hvor store beløp deler de ut? I denne rapporten presenterer vi resultater fra en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av landets utdelingsstiftelser.

I rapporten har vi vært ute etter å kartlegge praksis – hva gjelder utdeling, administrasjon og forvaltning – blant stiftelsene. Men vi har også søkt å avklare om utdelingsstiftelsene samlet utgjør et felt, med en felles forståelse av sin egen samfunnsrolle.

Rapporten er et resultat av et oppdrag for Stiftelsesforeningen. Vi vil takke medlemmer av prosjektets referansegruppe som har kommet med nyttige råd og innspill underveis. Medlemmene i referansegruppen har vært: Kaci Kullmann Five (Stiftelsen Scheibler og tidligere leder av Stiftelsesforeningen), Frode Helgerud (Sparebankstiftelsen DnB NOR og leder av Stiftelsesforeningen), Marit Fagnastøl Henriksen (Sparebankstiftelsen DnB NOR), Anne Merethe Lie Solberg (Anders Jahres Humanitære Stiftelse), Unn Dehlen (Gjensidigestiftelsen), Bente Roalsvig (Institusjonen Fritt Ord), Jan Melby (Helse og Rehabilitering), Johan Fredrik Odfjell (Vibeke Aase og Johan Fr. Odfjells Allmennyttige Stiftelse) og Atle Hamar og Steinar Hatlestad (Lotteri- og stiftelsestilsynet).

Vi vil også benytte anledningen til å takke de mange stiftelsene som har stilt seg positive og svart på spørreskjemaet.

Oslo, juni 2010

Line Dugstad og Håkon Lorentzen

Innledning

Hensikten med dette prosjektet er å kaste lys over virksomheten til såkalte *pengeutdelende stiftelser* i Norge. Det dreier seg om et knippe stiftelser som har til felles at de forvalter midler eller formuer, og hvor avkastningen gir grunnlag for å støtte allmenntilgode, gode formål. I Norge fantes i underkant av 3300 slike i 2009.

I europeiske land har den allmenntilgode, pengeutdelende gavetradisjonen over lang tid blitt iført *stiftelsen* som juridisk eier- og organisasjonsform. På grunn av sin allmenntilgode innretning er det gjerne knyttet bestemmelser om skattefritak for stiftelsene. Historisk kan slike skattebestemmelser sees som et kompromiss mellom statens behov for skatteinntekter og ønsker om skattefritak fra dem som gir av egne midler til gode formål, og dermed «hjelper» staten. For å innvilge skattefritak vil staten ha sikkerhet for at midlene benyttes til ikke-private formål, og særlig slike som knytter seg til oppretteren. Derfor må oppretter knytte en allmenntilgode hensikt til midlene og deretter overlate fordelingen av dem til en autonom institusjon – stiftelsen. Her disponeres midlene av stiftelsens styre, i tråd med donors hensikt. Staten forbeholder seg retten til å kontrollere at midlene blir brukt i samsvar med det allmenntilgode formålet donor har satt opp.

Utfallet av dette kompromisset er historisk og et resultat av den politiske velviljen som ulike politiske regimer har lagt for dagen overfor private initiativ. I den angloamerikanske tradisjonen har stiftelsene vært større, flere og mer innflytelsesrike enn i de nordiske landene. Politisk har de fått betydelig bedre behandling enn hos oss. Ordningene har også vært mer omfattende. Tradisjonen med *corporate philanthropy*, det vil si skattefritak for firmaavsetninger til allmenntilgode formål, er lite kjent i Norge.

Totalt er det registrert rundt 8500 stiftelser i Norge (2009). Enhetene danner en ganske heterogen gruppe, opprettet på ulike tidspunkt og med mange formål. I internasjonal litteratur trekkes en gjerne et skille mellom *operative* og *pengeutdelende* stiftelser. I Sverige har en lenge trukket et skille mellom *verksamhetsstiftelser* og *avkastningsstiftelser* (Lyng Andersen 2000). Operative stiftelser, i Norge rundt 5500 i 2009, kan drive næringsvirksomhet, forvalte en «formuesgjenstand» eller stå for ulike typer aktiviteter. I Norge ut-

gjorde de næringsdrivende stiftelsene ca 17 prosent av de operative i 2009 (Lotteri- og stiftelsestilsynet 2009). De pengeutdelende, *grantgiving foundations*, har altså det til felles at de er innrettet mot bestemte formål, som de søker å realisere gjennom økonomisk støtte, gjerne kalt «bidrag» eller «gaver».

Stiftelser blir vanligvis kategorisert som aktører i *det sivile samfunn*. Her finner vi også mer enn 100 000 lokale frivillige lag og foreninger, selvhjelpsgrupper, frivilligsentraler og andre enheter utenfor «stat» og «marked». Ved siden av disse utgjør stiftelsene en tallmessig beskjedne gruppe, og de skiller seg fra andre sivile aktører på flere måter. Et sentralt trekk ved stiftelsen er dens *ikke-demokratiske form*. Stiftelsen skal være autonom eller «selveiende» i den forstand at ingen utenfor stiftelsens styre skal kunne innvirke på fordelingen av midlene. En stiftelse må gjerne ha medlemmer, men disse skal ikke kunne ha noen medbestemmelse når penger eventuelt skal deles ut eller andre viktige avgjørelser fattes. Den ikke-demokratiske formen skiller stiftelsene fra andre sivile eierformer. Både foreninger og samvirke har som primær dyd at det er medlemmer og andelseiere som kollektivt skal styre virksomheten.

Mens foreninger henter sin legitimitet fra medlemsdemokratiet, har altså stiftelsene styret som besluttende myndighet. Styrets legitimitet er knyttet til måten stiftelsens statutter blir ivaretatt på. Demokratisk struktur gir foreninger rom for dynamikk; muligheter for å endre innretning og oppgaver i takt med krav fra omgivelsene. Stiftelsens styre er på mange måter bundet til masten. Styret kan ikke på egenhånd endre formål eller skape praksis som overskrider statuttene. Slik blir myndighetenes krav til uavhengighet også et krav om upåvirkelighet. Her kan vi spore noe av et dilemma: Hvordan skal stiftelser kunne være med på å forme framtiden når de har uforanderlighet som sin fremste dyd?

Det klassiske, sosialdemokratiet (1945-1975) plasserte de pengeutdelende stiftelsene i skyggen av velferdsstaten. Som bærere av veldedige tradisjoner, milde gaver fra overklassen til vanskelig stilte, representerte stiftelsene en praksis som sosialdemokratiet ønsket å overflødiggjøre. Først i 1980-årene skjer det en gradvis endring i innstillingen til stiftelsene. Nyliberalismens gjennombrudd førte over hele Europa med seg ønsker om en revitalisering av den typen sivilt engasjement som stiftelsene målbærer. Spørsmålet som ble stilt kan sammenfattes slik: Hvordan kan de pengeutdelende stiftelsene forankres politisk og praktisk i moderne samfunn? Dersom den individuelle veldedighetens tid er forbi, hvordan skal da moderne filantropi utformes?

Svarene på disse spørsmålene, har det vist seg, varierer med de politiske kontekstene de stilles i. I Europa finnes det flere måter å fortolke relasjonene mellom stat og sivilsamfunn. Moderne rolleutforminger er ikke upåvirket av historiske tradisjoner, nye tenkemåter bygger gjerne på tenkemåter som har rådd grunnen tidligere. Slik antar fornyelsen av europeiske stiftelsestradisjoner ikke bare én, men en rekke ulike former.

I de nordiske sosialdemokratiske landene er det vanskelig å få øye på et moderne, konsolidert syn på hvordan utdelingsstiftelsene vil plassere seg politisk, ideologisk og praktisk. Gjennom dette prosjektet vil vi nærme oss denne tematikken med utgangspunkt i data om deres praksis. Hvilke slutninger kan vi trekke fra måten stiftelser innretter seg og handler på, til deres overordnede rolle? Hva ser de som viktige satsingsområder, og hvordan nærmer de seg disse? Hvordan innretter de ser administrativt, og i hvilken grad utgjør de en gruppe med felles ståsted og synsmåter?

Historiske linjer

I europeisk sammenheng blir stiftelser gjerne knyttet til en *gavetradisjon* som har lange historiske røtter. Private bidrag til allmenne formål som utdanning, kunst, templer og andre bygninger inngår i en tradisjon som kan spores tilbake til antikken (Smith og Borgmann 2001). På 11- og 1200 tallet vokser det i Europa fram nye former, der velstående donerer midler til institusjoner, *hospitaller*, for gamle og syke. Den første norske stiftelsen kan spores tilbake til denne perioden, *Trondheim hospital*, ble opprettet i 1277, men har røtter tilbake til Mariahospitalet fra 1100-tallet (Grankvist 1982). Også Oslo Katedralskole som ble opprettet i 1152 hører til de eldste stiftelsene i Norge. I Bergen brukte de velstående av sine private formuer på lokalsamfunn, eldreomsorg og fattighjelp, ofte i samarbeid med kirken. Bergen var tidlig en europeisk handelsby, en fristad der sjøfolk fra andre land slo seg ned uten steds- og slektskapsforankring. Dermed var de også uten underhold i sin alderdom. Hvert år måtte Bergens borgere ut med 4 – 5 000 riksdaler «til disses underholdning», skriver Frimann (1774).

I middelalderen ble *almisser* samlet i allmennyttige fond, til beste for lokale formål. Over store deler av Europa ble midler til begravelser, bryllup, skolepenger til fattige elever, kontantstøtte til fattige familier og lån til trengende til lav rente hentet fra slike kilder. Etter hvert ble grensene mellom det kollektivt allmennyttige og det kommersielle brutt ned, bankene overtok lånevirkosomhet, og handelsborgerskapet ga midler til institusjoner de selv kontrollerte (Smith og Borgmann 2001).

Siden reformasjonen har stiftelser jobbet langs de viktigste *fault lines* for stats- og pengemakt; områder der myndigheter og kirkelige institusjoner ikke har strukket til. Nasjonale utforminger av stiftelsenes virke har vært betinget av politiske kompromisser mellom kirke, stat og borgerskap. Med reformasjonen og framveksten av internasjonal handel 1600-tallet tok allmennyttig arbeid en ny vending. Mange bysamfunn tar selv kontroll over fattighjelpen, og almisser og skatteinntekter blandes sammen i arbeidet for bekjempelse av fattigdom, nød og sykdom. Byer som Paris, Lyon og Nürnberg skapte modeller som ble overtatt av 60-70 andre europeiske byer. I Bergen registrerte Fri-

mann et stort antall ordninger for fattige, syke, eldre og personer med utenlandsk opprinnelse som hadde «strandet» i Bergen (Frimann 1774).

Reformasjonen skapte klima for kommunal og statlig overtakelse på områder hvor allmennyttige gaver tidligere hadde rådd grunnen (Smith og Borgmann 2001). I England ga Henrik VII ordre om at alle byer skulle opprette et allmennyttig fond (charity) til beste for de fattige. I 1601 ble *The Statute of Charitable Uses* etablert som statlig lovverk. Her spesifiseres alle gode formål som kunne påkalle skattefrie gaver. Samtidig ble det etablert egne kontrollorgan – *commissioners* – som skulle påse at regelverket ble fulgt. Lovgivningen fra 1601 la grunnlaget for en charity-tradisjon som siden har vært modifisert, men som har bevart sine hovedtrekk og sin status (Braithwaite 1938, Brenton 1985).

Komparative analyser av stiftelsenenes rolle og legale status i Europa understreker gjerne at det ikke dreier seg om én, men flere tradisjoner. Maktkamp mellom kirke, kongemakt, borgerskap og arbeiderklasse har satt sitt historiske preg på nåtidens roller for stiftelsene. Størst andel av pengeutdelende stiftelser finner man i Storbritannia. Her har som nevnt charity-tradisjonen hatt en sentral posisjon i mer enn 400 år, og mange store stiftelser yter betydelige bidrag til allmennyttige formål. I 1998 var det registrert rundt 8800 pengeutdelende stiftelser i Storbritannia, som fordelte rundt 16 milliarder kroner. I tillegg kom *National Charities Lottery Board* som i løpet av en treårsperiode fordelte rundt 8 milliarder til ca. 12 000 prosjekter (Leat 2001). De 11 største stiftelsene sto for rundt 20 prosent av alle tildelinger i Storbritannia. Sammen med USA danner Storbritannia kjernen i den *liberale* stiftelsestradisjonen, hvor politisk velvilje har lagt grunnen for utstrakt arbeidsdeling mellom stat og sivilsamfunn.

Den motsatte ytterligheten – en historisk uvilje kombinert med restriktive rammebetingelser – finner en i Frankrike. I kjølvannet av den franske revolusjonen ble kirkelig gods og andre borgerlige formuesgjenstander solgt, stiftelser ble forbudt og mistet sin legale status. (Anheier 2001). Først på slutten av 1800-tallet gjenvant stiftelsene noe av sin tapte status, og da under streng statlig overvåking. I dagens Frankrike finnes det to typer stiftelser: Uavhengig/allmennyttige (*fondation reconnue d'utilité publique*) samt stiftelser knyttet til næringsdrivende firma og institusjoner. I den første kategorien var det registrert 468 stiftelser i 1998 – med andre ord bare et lite antall, sammenlignet med Norge (Archambault 2001).

Et sted mellom disse to historiske ytterpunktene kan en plassere den *nordiske* stiftelsestradisjonen. Etter reformasjonen utviklet det seg her en vesentlig mer robust stiftelsestradisjon enn i mange andre europeiske land, skriver Smith og Borgmann (2001). Reformasjonen førte ikke med seg ekspropriasjon av kirkens eiendom som i en del andre land, men la grunnen for varige bånd mellom kirke og stat. Svenske konger opprettet selv en rekke stiftelser for fattige og syke – foregangsinstitusjoner for en ekspanderende offentlig sektor.

Også i Danmark la gunstige rammebetingelser et tidlig grunnlag for et variert utvalg av stiftelser. Selv om flere av de framvoksende folkebevegelsene ikke var spesielt begeistret for overklassens pengeutdelende stiftelser, så rådde det ingen prinsipiell motstand mot stiftelsen som eierform – en rekke kollektive pensjons- og sykeordninger ble organisert på denne måten. I Sverige ble det i 2002 registrert ca. 10 000 pengeutdelende stiftelser som fordelte totalt rundt 5,9 milliarder. kr. (Wijkström og Einarsson 2004). Som vi skal se, gir dette litt mer enn tre ganger så mange stiftelser som i Norge, og noe mer enn fire ganger så stort utdelingsbeløp. Samtidig kan vi observere at tallet på *operating foundations*, blant annet slike som driver næringsvirksomhet, er vesentlig mindre enn i Norge. Bare 1560 slike ble registrert i 2002. I Norge fantes det omtrent på samme tidspunkt ca. 6000 operative stiftelser.

I Sverige står enkelte pengeutdelende stiftelser fram som mektige og viktige aktører i det offentlige rom. *Wallenbergstiftelsen*, opprettet i 1918, fordelte i 1997 776 millioner kroner til allmennyttige formål – i hovedsak forskning og høyere utdanning (Wijkström og Einarsson 2004). Denne ene svenske stiftelsen delte ut mer midler alene enn de 50 største norske til sammen i 2009.

Gjennomgangen ovenfor viser at stiftelsestradisjonen i Europa historisk har ganske ulike røtter. I mange land har denne eierformen primært vært benyttet til å organisere formuer for allmennyttige formål. I andre land, som Norge, har det vært mer vanlig å bruke stiftelsen til å organisere tjenesteyting, service- og kunnskapsproduksjon, kulturminner og institusjoner og annet, som for eksempel frivilligsentraler. Det store innslaget av slike operative stiftelser skiller Norge fra en ellers homogen nordisk tradisjon.

Klassisk og moderne filantropi

Stiftelsenes historiske forankring viser at de over hele Europa har hentet sin inspirasjon fra den kristne nestekjærlighetstanken, som kommer til uttrykk som omsorg og ansvar for syke, gamle og andre som er vanskelig stilt. Kravet om skattefritak for midler som disponeres til slike formål bringer stiftelsene i nærkontakt med statsmakten, og spørsmålet om arbeidsdeling mellom sivilt og offentlig ansvar. Den britiske merkelappen *charity* (barmhjertighet) som betegnelse på alle enheter som oppnår skatteprivilegier for sitt allmennyttige virke, tydeliggjør denne koplingen mellom intensjoner og skatteprivilegier.

I charity-tradisjonen formidler *gaven* denne ansvarsrelasjonen mellom giver og mottaker. Betegnelsen *gave* brukes fremdeles av mange stiftelser, om det pengebeløpet de formidler til sine mottakere. Det signaliserer for det første at det dreier seg om en sjenerøs handling fra giveren, han gir fra seg noe som mottakeren ikke har noe rettslig krav på, og som heller ikke følges av noe

krav om motytelse. En viss takknemlighet kan være på sin plass, men gaven er i sitt vesen ikke målrasjonell og er i prinsippet uten vilkår.

Som vi skal vise nedenfor, er hovedtyngden av de norske, pengeutdelende stiftelsene forankret i charity-tradisjonen. De er tuftet på samme kulturelle tradisjon som formidler samfunnsånd og nestekjærlighet gjennom pengegaver til gode formål. Beløpets størrelse er ikke nødvendigvis avgjørende, det primære er at giveren for ettertiden viser sitt varige samfunnsansvar med stiftelsen som ytre ramme.

Stiftelser kan sees som historiske manifestasjoner av tidsånd, mange overlever den epoken de oppsto i, og formålene til mange mindre stiftelser fra 1800-tallet kan i lys av det moderne lett framstå som partikulære og lokale, innrettet mot behov og sosiale grupper som ikke lenger eksisterer. Til tross for anakronistisk preg er slike enheter likevel forpliktet til å innfri statuttens formulering av stiftelsens hensikt. Av den grunn blir derfor eldre charity-forankrede stiftelser mindre egnet til å møte samtidens utfordringer.

Nyere former for filantropi har gjerne en annen innretning enn de gamle. For det første har de gjerne en vesentlig større forvaltningskapital og blir dermed i stand til å foreta flere, eller mer betydningsfulle, utdelinger. Med størrelse følger ofte også ønsker om å *oppnå* noe med de utdelingene som foretas. Og videre; med slike ønsker følger gjerne strategisk planlegging, målrettethet og rasjonell drift. Ut fra en erkjennelse av stiftelsenes innovative og utfyllende roller mellom «stat» og «marked» vil moderne stiftelser gjerne innrette seg mot strategiske mål som de forfølger på en systematisk måte.

Med slik innretning vil mange moderne stiftelser overskride den klassiske charity-tradisjonen. «Gaven» framstår ikke alltid som uforpliktende, giveren vil gjerne sikre seg at den bidrar til å realisere stiftelsens mål. Stiftelsens styre blir synlige aktører, utdelinger er ikke en privatsak, men må kunne begrunnes for offentlighetens kritiske søkelys.

Funksjoner

Som nevnt kan stiftelser deles i kategorier for pengeutdelende enheter og for operative. Empiriske kartlegginger viser at fordelingen av stiftelsesuniverset på de to kategoriene gir ganske ulike utfall. Tabell 1 viser at i Sverige var hele 86 prosent av alle stiftelser pengeutdelende, i Nederland var den tilsvarende andelen 10 prosent. I Norge er rundt en tredel av alle stiftelser pengeutdelende mens ca. to tredeler er operative.

De store forskjellene reflekterer ulike nasjonale tradisjoner i valget av eierform for velferds-, kultur- og andre sivile aktiviteter. I Nederland har stiftelsesformen hyppig vært benyttet som eierform for lokale velferdsprosjekter, som historisk også ofte har vært forankret i den katolske kirke. Her har pengeutdelende stiftelser primært vært basert på *pengeinnsamlinger* (fundraising foundations), i mindre grad på eksisterende, private formuer ((Burger, Dekker, Veldheer 2001). I Sverige har foreningsorganisering og kooperative eierformer hyppig vært brukt til sivile formål, noe som kan forklare det lave innslaget av operative stiftelser. I Norge har foreningsformen vært den hyppigst anvendte for sivile aktiviteter. Men, som vi skal komme tilbake til, har også stiftelsen ofte vært benyttet for å organisere aktiviteter.

Tabell 1: Prosentandel pengeutdelende/operative stiftelser i fem europeiske land.

	Norge ¹	Tyskland ²	Sverige ³	Finland ⁴	Nederland ⁵
Pengeutdelende	33	70	86	50	10
Operative	67	30	14	50	90

1. Kilde: Lorentzen (2001)
2. Kilde: Strachwitz (2001)
3. Kilde: Wijkström og Einarsson (2004)
4. Kilde: Herberts (2001)
5. Kilde: Burger, Dekker og Veldheer (2001)

Stiftelsen som strategisk redskap

Det nyliberale startskuddet rundt 1980 og kommunismens sammenbrudd i Øst-Europa ti år senere, førte med seg nye syn på stiftelsenes funksjoner i moderne, vestlige samfunn. Politisk førte nyliberalismen til at staten fikk et mer pragmatisk syn på private eierformer. Velferdspluralismen åpnet for deltagelse fra sivile og markedsbaserte aktører, for staten ble spørsmålet om eierorganisering underordnet hensynet til nytte og effektivitet. Med det kunne også fortjenestefrie stiftelser gis en plass i offentlig velferdsproduksjon.

En sentral drivkraft for vekst i tallet på stiftelser var moderniseringer av *lovbestemmelser* som regulerer stiftelser og tilskudd via private og næringsbaserte gaver. I årene fra 1970 til 2000 fant det sted slike moderniseringer i de fleste europeiske land: I Østerrike (1993), Italia (1997), Storbritannia (1992,1993) og Sverige fikk en egen lov som eksplisitt regulerer stiftelsene først i 1996 (Schlüter, Then og Walkenhorst 2001). I Norge ble stiftelsesloven fra 1980 erstattet av en ny lov i 2001. Samtidig falt fylkesmannens oppsyn med stiftelsene bort, og et nytt *stiftelsestilsyn* ble etablert.

En viktig drivkraft for nye syn på stiftelsene var utviklingen i Øst-Europa. Her førte kommunismens sammenbrudd til at pengeutdelende stiftelser fikk en strategisk viktig rolle. I overgangen fra totalitær kommunisme til demokratisk styring ble det viktig å bygge *sivil infrastruktur*; politiske partier, fri presse, interesseorganisasjoner og møteplasser for fri meningsutveksling. I dette arbeidet fikk mange utenlandske stiftelser en viktig rolle. En undersøkelse viste at 28 europeiske og amerikanske fond, i årene mellom 1989 og 1997, brukte rundt 5 milliarder kroner på formål i 10 tidligere kommunistland.⁶ Utdanning, forskning, legale reformer og politisk organisering var de viktigste formålene for pengestøtten (Pinter 2001). Samtidig viste det seg at flertallet av mottakerlandene hadde svake stiftelsestradisjoner. I Tsjekkia var for eksempel i 2001 bare 200 av totalt 5000 stiftelser pengeutdelende (Pinter 2001). Samtidig ble det bygget nye nasjonale stiftelser i de framvoksende demokratiene som skulle sikre økonomisk forankring for demokratiske institusjoner.

I vestlige land utløste endringene i øst en ny debatt om pengeutdelende stiftelsers strategiske roller i moderniseringen av samfunnet. Utviklingen hadde vist at stiftelser ikke behøvde å innskrenke seg til passive utdelingsroller, de kunne også delta aktivt i utformingen av samfunnet. Også de operative kunne benytte midlene sine for å oppnå langsiktige mål (Bertelsmann Foundation 1997, 1999).

Hva slags roller skulle stiftelsene inngå i? Å finne en samlende, strategisk identitet, et nytt, legitimerende grunnlag for pengeutdelende aktører på tvers av landegrenser og nasjonale tradisjoner, var ingen enkel oppgave. Fra forske-

6. Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Bulgaria, Latvia, Litauen, Estland, Romania og Slovenia

re og fra stiftelsene selv ble det tidlig på 2000-tallet levert en rekke bidrag med ideer og forslag til rolleutforming for stiftelsene. Nedenfor oppsummeres en del av disse bidragene i fem hovedpunkter:

Stiftelser har en omfordelende funksjon, de distribuerer midler fra private formuer til dem som er dårligere stilt i samfunnet. Dette klassiske charity-argumentet, som ble brakt fram av representanter fra de «gamle» stiftelsene, støtte raskt på motstand. Det er ikke gitt at stiftelsene er spesielt effektive på dette punktet, eller at de – med sine statlige skattesubsidier – omfordeler på en mer effektiv måte enn det staten selv gjør. Stiftelser som deler ut individuelle gaver til vanskeligstilte er ikke nødvendigvis innrettet mot å påta seg strategiske oppgaver i moderne samfunn. Slike stiftelser bør skifte fokus; snarere enn å rette seg inn mot enkeltstående syke og vanskeligstilte bør de heller fokusere på problemenes årsaker. Med slike strategier flyttes innsatsen til forskning, ny kunnskap, behandlingsmetoder og lignende. Et slikt strategiskifte lå til grunn da giganten *Rockefeller Foundation* satset stort på jordbruksforskning, av et slag som i neste runde førte til *the green revolution*, skriver Prewitt (1999:24).

Stiftelser kan initiere sosial endring. Uavhengige stiftelser vil lettere enn andre kunne sette i gang innovative, kontroversielle eller banebrytende tiltak som kan ha vanskelig for å skaffe finansiering fra annet hold. Stiftelsenes styrke ligger i at de kan støtte innovative ideer, slike som verken faller innunder offentlig velferd eller næringslivets interessefelt. Ideer går forut for reformer eller teknologiske innovasjoner, slike vil stiftelsene sjelden ha mulighet til å gjennomføre. En styrke ligger derfor i å gi strategisk støtte til idéutvikling, av et slag som senere kan utløse sosiale reformer.

Stiftelser bidrar til pluralisme. I overgangen fra industri- til postindustrielt eller postmoderne samfunn, styrker pluralismeargumentet sin posisjon. Individuelle preferanser varierer, og alle har krav på at deres syn kan komme til uttrykk. Velferdsstaten er rettet inn mot universelle behov, markedet følger kjøpsterke gruppers preferanser. Stiftelser kan løfte fram grupper, synspunkter og behov som har vanskelig for å komme til uttrykk i andre kanaler.

Stiftelser styrker sivilsamfunnet. Som eierform hører stiftelsene hjemme i sivilsamfunnet. Det er også her hovedtyngden av deres virksomhet utfolder seg. Gjennom strategisk pengebruk kan de bidra til å løfte fram interesser, grupper eller aktiviteter som ellers ville ha vanskelig for å bli hørt (Prewitt 1999). Tilhørighet til, og innretning mot, sivilsamfunnet ligger derfor til grunn for dette argumentet. Spesielt i land der staten er en dominerende bidragsyter vil midler fra stiftelsene kunne bidra til mangfold.

Stiftelser styrker lokalsamfunnet. En viktig kilde til fornyelse har vært ideen om såkalte *community foundations* – pengeutdelende stiftelser med lokalsamfunnet som ramme, som har til formål å styrke lokale aktiviteter. Slike stiftelser beskrives som ...*a pool of community capital built through the con-*

tributions of many (Monroe 2001). Stiftelser av dette slaget har følgende kjennetegn:

- De er rettet inn mot et avgrenset sosialt område hvor de søker å forbedre livskvaliteten for innbyggerne
- De kan ikke kontrolleres av givere, andre organisasjoner eller offentlige myndigheter
- De kontrolleres av et styre som representerer områdets beboere
- De yter støtte til frivillige aktiviteter
- Over tid søker de å bygge opp en grunnkapital fra en rekke kilder; som gaver fra privatpersoner, tilskudd fra myndigheter og andre organisasjoner, næringsliv med mer.
- De engasjerer seg i oppgaver som knyttet til stedets infrastruktur, som ledelse, lokaler, felles problemløsning med mer
- De står ansvarlig overfor lokalsamfunnet og fører en transparent politikk der økonomi, beslutninger og aktiviteter er åpne for innsyn fra befolkningen (Walkenhorst 2001)

Lokale stiftelser av dette slaget kan i USA føre sine røtter tilbake til 1914, og var en idé som slo rot i 1920- og 30-årene. I Europa oppsto de første enhetene i 1960 årene, i England fantes det i 1999 58 slike stiftelser, de 29 største delte samme år ut ca. 1 milliard kroner. I USA var det i 2008 ca. 700 *community foundations* (Feurt og Sachs 2001).

Lokale stiftelser kan sees som et uttrykk for det pågående skiftet fra hierarkisk styring til horisontal koordinering. I moderne samfunn viker klassisk toppstyrt og byråkratisk samordning til fordel for «flat» interaksjon; samarbeid og samspill mellom lokale aktører. Lokale stiftelser er tilpasset en slik struktur, de gjør det mulig å finansiere lokale prosjekter uten å gå den ofte omstendelige veien om nasjonalstaten eller andre sentralt plasserte inntektskilder.

Som det vil framgå nedenfor har vi i vårt materiale ikke funnet eksempler på denne typen stiftelser. En konstruksjon som har fått bredt gjennomslag i Europa ser ut til å være svakt forankret i Norge.

Formål og forankring

Ovenfor har vi gitt et grovt riss av historiske og nyere utviklingslinjer for stiftelser i Europa. Det har tegnet seg et bilde av ulike historiske tradisjoner, og betydelige nasjonale variasjoner i stiftelsesfeltets sammensetning i europeiske land. Vi har også vist at forventningene til stiftelsenes arbeid har endret seg i løpet av de siste tjue årene. Troen på at de skal kunne spille en strategisk rolle har økt, uten at det alltid er like klart hva slags strategi det egentlig dreier seg om. Ideelt blir stiftelsene ansett som bærere av en rekke positive egenskaper det knytter seg forventninger til, uten at det er empirisk bekreftet at de faktisk innfrir disse.

I dette kapitlet skal vi presentere resultater fra en empirisk undersøkelse av norske utdelingsstiftelsene. Det er i første rekke deres *praksis* – hvilke saksområder de er innrettet mot, hva de bidrar med og hvordan og hvilke administrative prosedyrer de har – vi har vært ute etter å kartlegge. Men vi har også søkt å avklare om de representerer felles holdninger til verden rundt, og dermed kan sies å tilhøre et *felt* preget av kollektiv bevissthet.

Vi har nærmet oss temaet gjennom en empirisk undersøkelse av et utvalg pengeutdelende stiftelser. Vårt utgangspunkt har vært Stiftelsestilsynets register. Med dette som utgangspunkt søkte vi først å skille de pengeutdelende stiftelsene fra de operative. Deretter fant vi fram til et representativt utvalg av de pengeutdelende, som har svart på et elektronisk spørreskjema via Internett. I *vedlegg 1* gjør vi nærmere rede for de metodiske utfordringene vi har støttet på underveis, og hvordan vi har løst dem.

Stiftelsesfeltet består av et knippe økonomisk sett store, dominerende stiftelser med høye forvaltningsverdier og et stort antall mellomstore, mindre og små stiftelser. For at ikke de største stiftelsene skulle bli underrepresentert i utvalget, valgte vi å skille disse ut som en egen gruppe. Vi trakk deretter ut *alle* pengeutdelende stiftelser med en egenkapital på 50 millioner kroner eller mer og ble stående med 52 slike. Det betyr at vårt utvalg tilsvarer den totale populasjonen av store pengeutdelende stiftelser. Deretter trakk vi et tilfeldig, representativt utvalg av de resterende stiftelsene.

I framstillingen som følger har vi gjennomgående framstilt de 52 stiftelser med egenkapital på 50 millioner kroner eller mer som *store*. De øvrige med

egenkapital på mindre enn 50 millioner kroner er betegnet *små* stiftelser. Betegnelsen *små* stiftelser dekker både mellomstore og relativt sett små enheter, for enkelthets skyld har vi brukt betegnelsen *små* om samtlige. Det vil framgå at det finnes betydelige forskjeller i praksis hos store og små stiftelser og det er disse som for oss berettiger dette skillet.

Formål

Tabell 2 viser hovedformål for stiftelser i et utvalg europeiske land. Når en sammenlikner formål for pengeutdelinger på tvers av landegrensener i Europa, viser det seg et forholdsvis tydelig mønster: *Helse-* og *sosiale* formål står fram som de mest dominerende.

På andre plass i Nederland og Italia kom kultur/fritidsformål, mens utdanning/forskning var nest viktigste formål i Sverige, Sveits og Tyskland. I samtlige land dominerer disse tre formålene. Dominansen til helse/sosialformål reflekterer charity-tradisjonens sterke innflytelse på stiftelsesfeltet; den private forpliktelsen til å hjelpe dem som er verre stilt. I en undersøkelse av stiftelser i 19 land i Europa, sier Anheier (2001) at helse og sosiale formål dominerer mer enn halvparten av stiftelsenes aktiviteter. Deretter følger sosial tjeneste-produksjon og på tredjeplass utdanning/forskning.

Tabell 2. Hovedformål for pengeutdelende stiftelser. Prosent. 1998.

Formål	Nederland ⁷	Italia ⁸	Norge ⁹	Tyskland ¹⁰	Sveits ¹¹	Sverige ¹²
Helse/sosial	27	23	43	27	40	35
Utdann./forskning	6	23	14	28	30	40
Kultur/fritid	6	19	29	10	20	10

7. Kilde: Burger, Dekker og Veldheer (2001)

8. Kilde: Barbetta og Demarie (2001)

9. Kilde: Lorentzen (20001)

10. Kilde: Strachwitz (2001)

11. Kilde: Steinert (2001)

12. Wijkström og Einarrson (2004)

Hvordan ser bildet ut i Norge? Tabell 3 viser norske stiftelsers formål, slik de er fastlagt i vedtekter og andre plandokumenter:

Tabell 3. Stiftelsens formål. Prosent. (Flere svaralternativer mulig).

	De store (N=40)	De små (N=325)
Idrett	5	1,5
Natur Miljøvern	5	0,6
Helse	15	18,2
Sosial/humanitær	45	40
Religiøse	0	6,5
Sang/musikk	12,5	2,8
Kulturminnevern	15	0,9
Andre kulturformål	27,5	8
Nærmiljø	5	3,7
Utdanning	32,5	27,4
Forskning	37,5	10,5
Bistand/nødhjelp	15	4,9
Menneskerettigheter	0	1,2
Trykke-, presse- og ytringsfrihet	2,5	1,2
Nei, vedtektene begrenser ikke stiftelsens virke	10	1,2
Annet formål	0	21,5

Tabell 3 viser at også i Norge har en vesentlig andel av de pengeutdelende stiftelsene til formål å dele ut penger på de sosiale/humanitære feltet. 45 prosent av de største stiftelsene og nær 40 prosent av de små har enten vedtektsfestet, eller besluttet gjennom plandokumenter, at midlene skal brukes på sosial- og humanitærområdet.

Videre ser vi av tabell 3 at «forskning» og «utdanning» er formål de store stiftelsene skal støtte. «Utdanning» er også et hovedfelt for de små stiftelsene, her dreier det seg om en relativt stor andel legater som i sin tid ble opprettet for å gi støtte til skoleungdom og studerende.

Det er verdt å merke seg at det i all hovedsak er de store stiftelsene som har vedtektsfestet at de skal støtte kulturformål. 15 prosent av de store oppgir at de skal støtte «kulturminnevern», 12,5 prosent «sang og musikk» mens 27,5 skal støtte «andre kulturformål». Blant de mindre stiftelsene er andelen som har ulike former for kultur som formål, langt lavere. Kulturfeltet er et område som har store forventninger til økonomisk støtte fra nettopp stiftelser, fond og legater. At dette formålet utgjør en så liten del av den prioriterte virksomheten for de små stiftelsene, svarer dermed ikke til forventningene fra kulturfeltet.

Over 20 prosent av de små stiftelsene har oppgitt at de skal fordele midler til «annet formål». En gjennomgang av svarene viser at det i stor grad dreier seg om økonomisk støtte til etterlatte, slekt og familiemedlemmer, vedlikehold av familiegravsted og liknende familiære formål. «Andre»-posten rom-

mer også økonomisk støtte til medlemmer av fagforening, bidrag til det lokale næringslivet eller bestemte utsatte grupper.

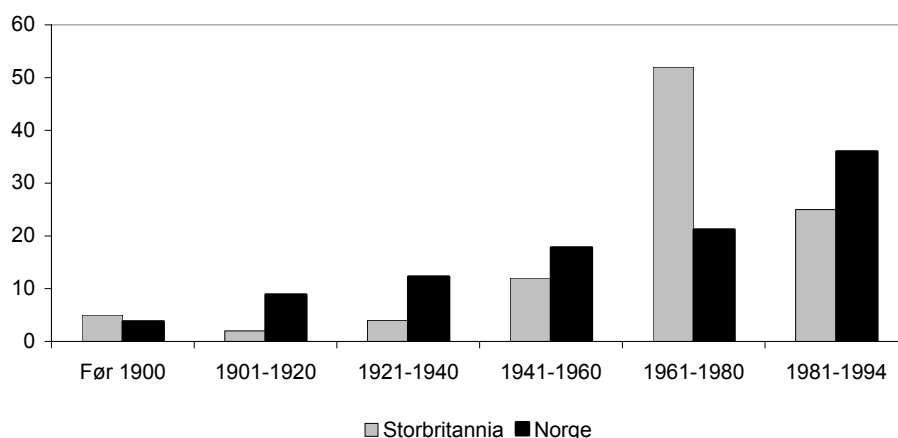
Tabell 3 viser altså at norske stiftelser ikke skiller seg nevneverdig fra den europeiske tradisjonen, der hovedinnretningen gjennom århundrer har vært charity-liknende, humanitære formål, ofte med privat karakter, og gaver til enkeltpersoner. Formål sier imidlertid lite om den relative andelen av *tildelinger* til slike formål. Dette skal vi komme tilbake til.

Nye stiftelser

Som nevnt kan stiftelsestradisjonen føre sine røtter tilbake til middelalderen. Også mange av dagens stiftelser har oppstått i epoker som skiller seg vesentlig fra dagens moderne velferdssamfunn. Tilveksten av nye stiftelser varierer over tid, og med nasjonale forhold. Mens land i Europa som nevnt har en lang tradisjon for å støtte institusjoner og gi gaver til vanskelig stilte, oppsto den nordamerikanske stiftelsestradisjonen først i det 20. århundre. Fra et utgangspunkt med mindre enn 100 stiftelser i 1900, var tallet vokst til mer enn 40 000 et hundreår senere – og de fordelte rundt 11 milliarder dollar årlig (Prewitt 2001). Innen rammen av velferdskapitalismen ble offentlig velferd i stor grad basert på donasjoner og tilskudd fra stiftelser, bygd på formuer som ble skapt under kapitalismens framvekst (Hansmann 1987). I USA ga 1980-årene rom for en kraftig vekst; mer enn 3000 nye stiftelser ble opprettet dette tiåret.

Kan vi spore en tilsvarende vekst i Europa og i Norge? Figur 1 viser fordelingen av stiftelser opprettet på 1900-tallet i henholdsvis Storbritannia og Norge. Her er den totale tilveksten for hele hundreåret prosentvis fordelt i 20-års perioder.

Figur 1. Tilvekst av pengeutdelende stiftelser, Storbritannia og Norge. Prosent. 1900-1994.¹³



Figur 1 viser at for begge land var veksten størst mot slutten av århundret. I Storbritannia kom rundt halvparten av tilveksten mellom 1960 og 1980. Veksten kom til tross for skatteendringer som gjorde det mindre fordelaktig å opprette nye stiftelser sier Leat (2001). I Norge var tilveksten jevnere. En rekke nye, mellomstore stiftelser som sprang ut av shipping og industri ble etablert, mange rettet mot humanitære formål, men også mot forskning og generell allmennytte.

Den norske stiftelsesloven ble endret i 1980. Endringene innebar en skjerpelse av den offentlige kontrollen av dem, skriver Woxholt (2000). Men lovendringene i 1980 kan ikke forklare den sterke veksten som fant sted mellom 1961 og 1980. Forklaringene må sannsynligvis søkes utenfor lovverket, i økonomiske forhold, en bølge av entusiasme for denne eierformen eller liknende samfunnsmessige forhold.

Statistikk av det slag vi har presentert her, viser netto tilvekst og sier dermed ikke noe om hvor mange stiftelser som er blitt nedlagt eller slått samme i perioden. Fra forskning på frivilligfeltet vet vi at i løpet av en tiårsperiode kan inntil halvparten av en foreningstype bli borte, mens like mange kan komme til (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Hvor omfattende sirkulasjonen er på stiftelsesfeltet er ikke kjent.

13. Kilder: England: Leat 2001. Norge: Egen utvalgsundersøkelse

Hvem oppretter?

En stiftelse kan etableres av privatpersoner, sivile, kollektive aktører, markedsaktører og offentlige myndigheter. Tabell 4 viser hvem som sto for opprettelsen av stiftelsene i vårt utvalg:

Tabell 4. Oppretter av stiftelsen. Prosent.

	De store (N=40)	De små (N=325)
Privatperson(er)	70	68
Privat(e) bedrift(er)	5	5,5
Offentlig(e) myndighet(er)	7,5	5,8
Frivillig(e) lag/forening(er) og interesseorganisasjoner	2,5	10,8
Annet	15	7,4
Ikke besvart	0	2,5
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

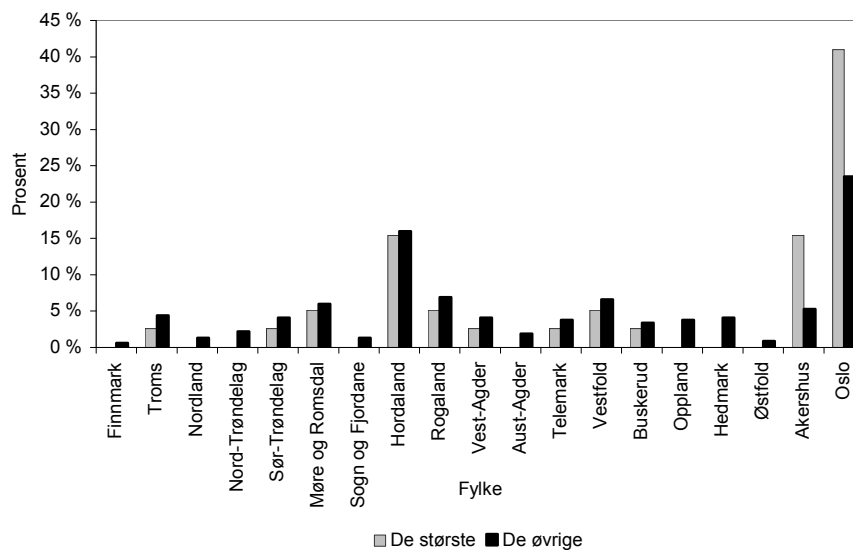
Rundt 70 prosent av stiftelsene – både blant de store og de små – ble opprettet av en privatperson. Dette befester oppfatningen av pengeutdelende stiftelser som et i utgangspunktet privat anliggende. Blant de minste stiftelsene var det i overkant av 10 prosent som sprang ut fra frivillige lag/foreninger. En gjennomgang av disse viser at det i stor grad dreier seg om stiftelser som er opprettet av *interesseorganisasjoner*, og de bidrar gjerne med økonomisk støtte til personer med bestemte lidelser, sykdommer eller handikap.

En relativt stor andel av de store stiftelsene har oppgitt «annet» på spørsmål om opphav. Ser vi nærmere på de spesifiserte svarene fremgår det at det i de fleste tilfellene dreier seg om fusjoner eller sammenslåinger av eksisterende stiftelser.

Tilholdssted

Hvor har pengeutdelende stiftelser sitt tilholdssted? Figur 2 viser fordelingen av stiftelser på fylker. Det framgår at mer enn 40 prosent av de store stiftelsene har forretningsadresse i Oslo, mens tilsvarende andel er om lag 22 prosent for de mindre. Også Hordaland (inkludert Bergen) peker seg ut som et område med mange stiftelser, mens i overkant av 15 prosent av de store hører hjemme i Akershus fylke. Tabellen bekrefter stiftelsestradisjonen som et *urbant* fenomen, med Bergen og Oslo/Akershus som tyngdepunkt: Rundt 70 prosent av de store hører hjemme her.

Figur 2. Fylket hvor stiftelsen har forretningsadresse



Geografisk fordeling

Den svært ujevne geografiske plasseringen av pengeutdelende stiftelser reiser spørsmål om geografisk fordeling av midlene: Bli de jevnt fordelt over hele landet? Eller faller det mest på formål som befinner seg i stiftelsens umiddelbare nærhet? Tabell 5 viser hvilke geografiske områder midlene ble fordelt i.

Tabell 5. Geografisk område som mottok mest midler fra stiftelsen i 2009. Prosent.

	De store (N=40)	De små * (N=203)
Kommunen stiftelsen hører hjemme i	40	56,2
Andre kommuner	12,5	3,4
Region eller fylke	5	7,4
Norge	40	18,7
Europa	0	0
Land utenfor Europa	2,5	3
Andre områder	0	9,4
Ikke besvart spørsmålet	0	2
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* N er stiftelsene som delte ut midler i 2009.

For alle stiftelser, uavhengig av størrelse, var det *kommunen* hvor stiftelsen var hjemmehørende som mottok mest midler. Tabellen viser ellers at de store stiftelsene oftere hadde hele landet som nedslagsfelt enn de mindre. Tallene kan også tyde på at de store stiftelsene her deler seg i to grupper; én som primært deler ut i eget nærområde, og én gruppe som har hele landet som nedslagsfelt. For de små og mellomstore stiftelsene stiller det seg noe annerledes, disse fremstår i all hovedsak som lokalt orienterte.

Sett under ett kan det altså virke som om aktivitetsnivået gjennomgående er størst i stiftelsenes umiddelbare geografiske nærhet. Eller sagt på en annen måte: En relativt liten andel stiftelser er orientert mot andre lokale forhold enn sine egne. Men igjen er det grunn til å understreke at tall som dette ikke sier noe om hvor store beløp som tilfaller formål nært eller fjernt fra stiftelsenes eget tilholdssted.

Formue og utdeling

Pengeutdelende stiftelser er opprettet for å dele ut midler til allmenntilganglige formål. Ved opprettelsen har de *grunnkapital*, eller en stiftelseskapital, som danner utgangspunkt for fordelingen av midler. Grunnkapitalen for de 40 største stiftelsene var på 1,2 milliarder kroner. Beløpet har mest akademisk interesse og har liten betydning for faktisk utdeling av midler.

Derimot gir *egenkapitalen* et bilde av hvor store beløp stiftelsene har i ryggen, som investering, innskudd eller pløyd ned i såkalte «formuesgjensstander». For de 40 største stiftelsene som svarte på vårt skjema var samlet egenkapital ved utgangen av 2008 på 19,3 milliarder kr. Inkluderer vi regnskapstall fra Brønnøysundregistrene for de store stiftelsene som mangler, får vi at samlet egenkapital for alle enheter med egenkapital over 50 millioner var på ca. 20,6 milliarder kroner.

For de 308 minste stiftelsene i utvalget oppsummerte vi oppgitt grunnkapital til 778 mill. kr, og en egenkapital på 863 mill. kr. Tallene innebærer at gjennomsnittlig egenkapital for de minste stiftelsene i regnskapsåret 2008 var omlag 2,8 millioner kroner. Multipliserer vi dette med det totale antallet stiftelser i Norge (fratrukket antallet stiftelser med egenkapital på 50 mill. kr. eller mer) kommer vi frem til at landets små og mellomstore pengeutdelende stiftelser har en samlet egenkapital på rundt 9 milliarder kr. Det betyr at pengeutdelende stiftelser, fond og legater i Norge – både stort og smått – hadde *en total egenkapital på omlag 29,6 milliarder kr.*

Pengeutdelende stiftelser deler vanligvis ut midler av overskuddet, og unngår på den måten å tære på egenkapitalen gjennom for store utdelinger. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan stiftelsene forvalter verdiene, og hvilke muligheter de dermed får for å oppnå «overskudd» til utdeling. Tabell 6 viser hvor midlene ble plassert i 2008 og 2009.

Tabell 6. Inntekter, 2008 og 2009. Prosent. (Flere svaralternativer mulig).

	De store (N=40)	De små (N=325)
Overføringer fra privatpersoner	2,5	3,7
Renteinntekter	60	90,2
Avkastning på investeringer/utytte	95	26,2
Utleie av eiendom	2,5	1,8
Andre kilder	2,5	9,8

Tabellen viser en markant forskjell i praksis mellom store og små stiftelser: Mens så å si alle de store henter utbytte som avkastning på investeringer, var det bare rundt en fjerdedel av de små som hadde slike inntekter. For de små fremsto renteinntekter som den viktigste inntekstkilden, hvilket betyr at disse i all hovedsak baserer seg på å ha penger stående i banken. Inntekter fra privatpersoner eller utleie av eiendom framstår bare som alternativ for en liten andel av stiftelsene.

Hvordan stiftelsens verdier forvaltes, vil ha stor betydning for hvor mye penger stiftelsen har å dele ut til ulike formål. En aktiv forvaltning gjennom eksempelvis aksjeinvesteringer, slik de store stiftelsene gjør, gir muligheter for større og raskere fortjeneste enn langsiktig sparing i banken, men også muligheter for tap - det er risiko forbundet med investeringer av denne typen, noe som igjen kan ramme stiftelsens mulighet til å dele ut penger.

Et relevant spørsmål er hvorvidt stiftelsen hadde egne planer for forvaltning av kapitalen. Tabell 7 viser hvilke svar vi fikk:

Tabell 7. Hadde stiftelsen en forvaltnings-/investeringsplan for 2009? Prosent.

	De store (N=40)	De små (N=325)
Ja	90	38,8
Nei	10	58,2
Ikke besvart spørsmålet	0	3,1
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

90 prosent av de store stiftelsene hadde i 2009 en forvaltnings-/investeringsplan å forholde seg til. Blant de minste hadde rundt 40 prosent en slik plan. En nærliggende forklaring på forskjellene er, som vi så tidligere, at de store har en mer aktiv investeringsstrategi, hvor størstedelen av inntektene kommer gjennom avkastning og utbytte på investeringer, mens de små og mellomstore stiftelsene i større grad har pengene stående på konto i banken. Penger på bok krever ikke en tilsvarende strategi, som investeringer i aksjer og fond.

Vi stilte videre spørsmål om hvem som sto for den praktiske gjennomføringen av stiftelsens forvaltnings-/investeringsplan. Tabell 8 nedenfor viser at halvparten av de store stiftelsene oppga at oppgaven var satt bort til andre. Til sammenlikning var det kun drøyt 11 prosent av de små stiftelsene som hadde tilsvarende praksis. Blant de små oppga godt over halvparten at det var styret, eller styreformann, som sto for den praktiske gjennomføringen av investeringsplanen. Nær 40 prosent av de store stiftelsene hadde gitt oppgaven til daglig leder. Som vi skal se er det i all hovedsak stiftelser av en viss størrelse som har en ansatt daglig leder, noe som trolig kan forklare hvorfor andelen små stiftelser som overlater ansvaret for å følge investeringsplanen til daglig leder, er langt mindre.

Tabell 8. Hvem sto for den praktiske gjennomføringen av planen? Prosent. (Flere svaralternativer mulig).*

	De store (N=36)	De små (N=126)
Daglig leder	38,9	22,2
Styret/styreformann	30,6	54
Finansierings-/forvaltningsutvalg	8,3	4
Investeringsrådgivere ansatt i stiftelsen	11,1	0,8
Oppgaven ble satt bort til andre (forvaltere el.)	50	11,9
Andre	11,1	27

* Spørsmålet er kun stilt til stiftelsene som oppgir at de hadde en forvaltnings-/investeringsplan for 2009

Utlysning

For at midler fra en stiftelse skal kunne tilflyte omverdenen, må potensielle mottakere ha kunnskap om stiftelsens eksistens og de vilkår som må være innfridd for å få tildelt midler. *Utlysningspraksis* blir viktig både for å forstå tilstrømmingen av søknader og måten stiftelsen håndterer disse på. Tabell 9 viser hvilke kilder for utlysning respondentene benyttet.

Tabell 9. Annonserte stiftelsen egne midler i 2009? Prosent. (Flere svaralternativer mulig).

	De store (N=40)	De små * (N=203)
Ja, i aviser/tidsskrift	32,5	37,9
Ja, i radio og/eller tv	2,5	0
Ja, via internettannonse(r)	15	4,9
Ja, på egen hjemmeside	47,5	14,3
Nei, ingen annonsering	37,5	48,3
Annonsering i andre media	22,5	16,7

* N er stiftelsene som delte ut midler i 2009.

Av tabell 9 går det frem at nær halvparten av alle små stiftelser som delte ut penger i 2009, ikke annonserte egne midler noe sted. Likevel har altså disse stiftelsene mottatt søknader og delt ut penger. Det betyr at stiftelsen likevel må være kjent, selv om midlene ikke blir annonsert. Andelen store stiftelser som ikke annonserte midler i 2009 var rundt 37 prosent.

47 prosent av de store annonsert på egen hjemmeside, noe som tyder på at internett har blitt en viktig kanal for å nå ut til søkergrupper. Kun 14 prosent av de små stiftelser annonserte på egne hjemmesider. En mulig forklaring på forskjellen i nettannonsering mellom de store og de små stiftelsene er trolig at de store stiftelsene faktisk har egne hjemmesider, mens dette er mindre vanlig blant små og mellomstore stiftelser.

Godt over 30 prosent av de store stiftelsene annonserte i aviser og/eller tidsskrifter. Avis- og tidsskriftannonsering er også utbredt blant de små stiftelsene; omlag 38 prosent av disse annonserte overnevnte medier i 2009.

En relativt stor andel av både de store og de små stiftelsene har svart «Annonsering i andre media» på spørsmålet om hvor stiftelsen annonserte i 2009. Blant de spesifiserte svarene som er gitt, dreier det seg i all hovedsak om legehåndboken, interne publikasjoner og medlemsblad, kommunale og offentlige hjemmesider samt informasjonsbrev som sendes direkte til en bestemt mottakergruppe.

Søknadsbehandling

En pengeutdelende stiftelse kan opptre mer eller mindre aktivt for å realisere eget formål. Styret kan nøye seg med å forholde seg til innkomne søknader, men det er også mulig å opptre aktivt, enten ved å initiere egne prosjekter eller på andre måter sikre søknader som oppfyller styrets intensjoner. Til grunn for valg av strategi vil det gjerne ligge en handlingsplan eller et lignende dokument som gir retning til styrets/forvaltningens disposisjoner. Vi spurte respondentene om stiftelsen hadde utarbeidet et slikt plandokument, og tabell 10 viser svarfordelingene:

Tabell 10. Har stiftelsen utarbeidet handlingsplan, rammeplan, strategidokument eller lignende for sine utdelinger? Prosent.

	De store (N=40)	De små (N=325)
Ja	62,5	27,1
Nei	32,5	53,5
Annet dokument	5	17,5
Ikke besvart spørsmålet	0	1,8
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Her ser vi at drøye 60 prosent av de store stiftelsene hadde et plandokument, mens tilsvarende prosentandel blant de minste var ca. 27 prosent. Mer enn halvparten av de minste svarte nei på spørsmålet, mens i underkant av én av fem oppga at stiftelsen hadde et *annet dokument*. Her dreide det seg stort sett om vedtekter og statutter, som da antakelig gir nærmere anvisninger om hvordan utdelingene skal foregå.

En annen måte å opptre aktivt på, er å selv ta initiativ til prosjekter en ønsker igangsatt. Tabell 11 viser hvor mange stiftelser som benyttet denne strategien.

Tabell 11. Initierte stiftelsen prosjekter på egenhånd? Prosent. 2009.

	De store (N=40)	De små * (N=203)
Ja, en gang	20	3,9
Ja, flere ganger	30	3,9
Nei	45	86,2
Annet	5	3,4
Ikke besvart spørsmålet	0	2,5
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* N er stiftelser som delte ut midler i 2009.

Egeninitiering var, slik tabell 11 viser, først og fremst en strategi som ble tatt i bruk av de store stiftelsene: Halvparten av disse svarte ja på spørsmålene om hvorvidt stiftelsen i 2009 initierte prosjekter på egenhånd – hvorav 30 prosent har gjort det flere ganger. Under åtte prosent av de minste stiftelsene svarer ja på det samme. Det synes også her som om de største stiftelsene skiller seg i to grupper; én proaktiv hvor stiftelsene i større grad selv tar initiativ til prosjekter stiftelsen ønsker å få gjennomført, og én som i hovedsak fungerer ut fra en «postkassefunksjon» og kun forholder seg til søknader som kommer inn.

Tabell 12 viser at i halvparten av de store stiftelsene står ansatte i administrasjonen for behandling av søknader før disse legges fram for styret. I små stiftelser er det vanlig at en eller flere av styrets medlemmer, eller ansatt forretningsfører, behandler søknader.

*Tabell 12. Hvem behandler vanligvis søknader før styret fatter vedtak?
Prosent. (Flere svaralternativer mulig).*

	De store (N=40)	De små (N=325)
En eller flere ansatte i stiftelsens administrasjon	50	6,5
Ett eller flere styremedlemmer/styrets leder	15	26,5
Utvalg, advokat, konsulent eller andre uten styreverv i stiftelsen	15	5,5
Søknader behandles direkte av styret	25	47,7
Andre	22,5	21,5

Veien til styreverrommet fremstår som kortere i de små og mellomstore stiftelsene, hvor nær halvparten oppgir at søknader som kommer inn blir behandlet direkte av styret (tabell 12). I én av fire av de små stiftelsene er det ett eller flere styremedlemmer som går igjennom søknadene og behandler disse, før endelig vedtak blir fattet av styret.

Ser vi på de største stiftelsene er bildet et ganske annet; her er det administrativt ansatte som primært behandler søknader. Halvparten av de største stiftelsene oppgir at en eller flere ansatte i stiftelsens administrasjon vanligvis gjør dette forarbeidet før styremøtet. Blant de største stiftelsene er det en av fire som oppgir at søknader blir behandlet direkte av styret, mens her er det også noe vanligere at søknadsbehandlingen blir satt bort til eksterne aktører – eksempelvis et eget utvalg, advokat, konsulent eller andre aktører med kompetanse på området.

Er det vanlig å delegeres beslutningsmyndighet til en eller flere personer i stiftelsens styre/administrasjon? Når søkermassen er stor, og mange mindre beløp skal deles ut, kunne en tenke seg at det var en praktisk løsning å la enten styreleder – eller en ansatt i stiftelsen – få fullmakt til å dele ut midler, uten at søknaden måtte til behandling i styret. Tabell 13 viser at denne praksisen er lite utbredt; over 80 prosent av de store og 90 prosent av de øvrige svarer nei på spørsmålet om styreleder eller en ansatt har en slik fullmakt. 15 prosent av de største stiftelsene har en praksis av denne typen.

Tabell 13. Har styreleder eller ansatte fullmakt til å dele ut midler uten at søknaden er behandlet av styret? Prosent.

	De store (N=40)	De små (N=325)
Ja, inntil et bestemt beløp	15	4,3
Ja, uten begrensninger i beløp	2,5	2,5
Nei	82,5	91,4
Ikke besvart spørsmålet	0	1,8
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Utdelinger

En pengeutdelende stiftelse kan i prinsippet selv bestemme når den vil dele ut midler, og hvor store utdelingssummer det skal dreie seg om. Store stiftelser deler gjerne ut midler årlig, for de små kan praksis være annerledes. Tabell 14 viser hvor stor andel av respondentene som delte ut midler i 2008 og 2009.

Her framgår det at rundt en tredjedel av de små og mellomstore stiftelsene ikke delte ut penger verken i 2008 eller 2009. Blant de store stiftelsene er det derimot kun et fåtall som ikke delte ut penger disse årene. Går vi nærmere inn i svarene ser vi at 203 av de små stiftelsene delte ut penger i 2009, hvorav 84 prosent av disse også delte ut i 2008. En rimelig tolkning er derfor at det finnes en relativt stabil gruppe stiftelser som sjelden eller aldri deler ut midler.

En innvending mot denne konklusjonen kan være at disse to årene ikke gir et godt nok bilde, med tanke på de økonomiske rystelsene som fant sted disse årene. Men stiftelser deler ut penger basert på fjorårets fortjeneste, og 2007 var ikke noe spesielt dårlig økonomisk år. Likevel var det ca. 37 prosent av stiftelsene som ikke delte ut penger året etter (2008). På den annen side kan det tenkes at selv om stiftelsene har avkastning fra fjoråret som kan deles ut, kan en bli preget av det inneværende årets økonomiske konjunkturer. Og dersom landet er inne i en økonomisk bølgedal, kan det tenkes at ledelsen har valgt å ikke dele ut penger det året – selv om stiftelsen strengt tatt har hatt avkastning den etter planen skulle dele ut.

Tabell 14. Delte stiftelsen ut midler i 2008 og 2009? Prosent.

	De store (N=40)		De små (N=325)	
	2008	2009	2008	2009
Ja	97,5	97,5	60,3	62,5
Nei	2,5	2,5	37,5	35,4
Ikke besvart spørsmålet	0	0	2,2	2,2
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

En annen, og etter vårt syn mer plausibel forklaring på hvorfor en så pass stor andel ikke deler ut penger, kan være at flere av landets stiftelser, fond og legater enten har for lav kapital til å foreta utdelinger av meningsfull størrelse, eller at de har formål og vedtekter tilpasset en svunnet tid. Ettersom utdelingene skal følge vedtektene, og vedtektene ikke lenger passer til omgivelsene, er det for mange stiftelser vanskelig – og i mange tilfeller umulig – å finne rettmessige mottakere av pengene. Dette har også vært en av tilbakemeldingene vi har mottatt etter at spørreskjemaet er sendt ut. Det er ikke uvanlig at legater i sin tid ble opprettet for å gi økonomisk støtte til grupper som med årene har blitt mindre enn de en gang var; som for eksempel enker av sjømenn, ubemidlede foreldreløse barn og tuberkuloseofre.

Tabell 15 viser hvor stor andel av mottatte søknader som fikk støtte fra den aktuelle stiftelsen. Grunnlagstallene for tabell 15 viser at de store stiftelsene mottok nesten fem ganger så mange søknader som de små til sammen. Ikke overraskende er innvilgelsesprosenten vesentlig høyere i de små.

Trekker vi fra stiftelsene som ikke delte ut midler i 2009, er innvilgelsesprosenten blant dem som faktisk delte ut midler tilnærmet den samme; 51,4 prosent av alle søkere fikk søknaden innvilget. Antall søkere til stiftelser som faktisk delte ut midler var 2881, altså kun 46 færre søkere enn tabell 15 viser når vi ser på totalt antall søkere til alle små stiftelser (uavhengig av om de delte ut midler i 2009 eller ei). Det betyr at stiftelsene som ikke delte ut midler i 2009 heller ikke mottok særlig mange søknader, et funn som ytterligere bygger opp under antakelsen om at det finnes en relativt stabil gruppe av passive, små stiftelser som verken mottar søknader eller deler ut penger.

Tabell 15. Andel søknader som fikk innvilget støtte. Prosent. 2009.

	De store* (N=40)	De små** (N=325)
Fikk innvilget	28	50,7
Fikk ikke innvilget	72	49,3
<i>All/e</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* Totalt antall søknader i utvalget i 2009 var 14413

** Totalt antall søknader i utvalget i 2009 var 2927

Andelen søkere til de store stiftelsene som *ikke* fikk innvilget økonomisk støtte, var mer enn 70 prosent. Til sammenlikning fikk, som vi så ovenfor, over halvparten av alle søkere til de små stiftelsene innvilget støtte. Det betyr at sannsynligheten for å få gjennomslag på søknaden er vesentlig høyere dersom man søker en mindre eller mellomstort stiftelse om økonomiske midler – så sant stiftelsen man søker midler hos faktisk er aktiv og har delt ut penger de siste årene. På den annen side; beløpene som deles ut gjennom de store stiftelsene er ikke overraskende langt høyere enn i de små stiftelsene. Det innebærer at det er en liten andel – anslagsvis i underkant av to prosent av alle landets pengeutdelende stiftelser – som i praksis står for brorparten av utdelingene målt i kroner og øre.

Beløp

Til sammen delte de store stiftelsene i vårt utvalg ut ca. 672 mill. kr. i 2008 og 490 mill. kr. i 2009. Tallene gir en gjennomsnittlig utdeling per stiftelse på 16,8 mill. kr. i 2008 og 12,3 mill. kr. i 2009. Omregnet til alle store stiftelser betyr det at disse i 2008 delte ut omlag 874 mill. kr., mens de i 2009 delte ut ca. 640 mill. kr.

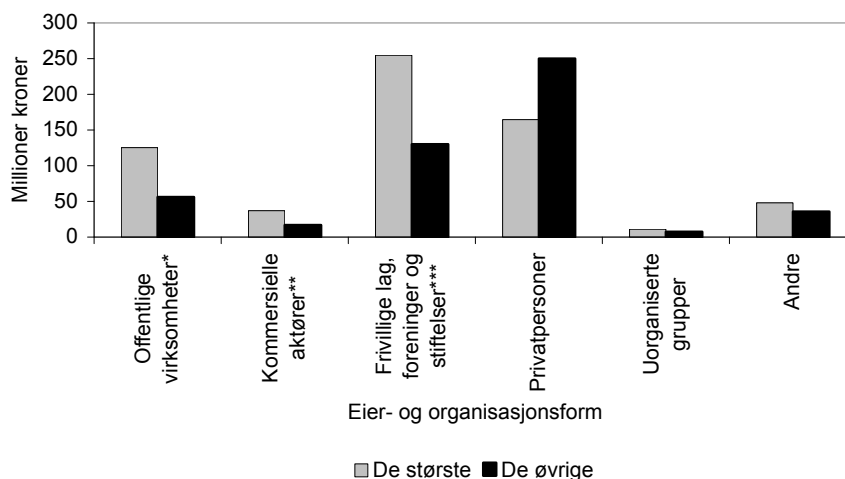
Tilsvarende tall for de små stiftelsene i utvalget var henholdsvis 77 mill. kr. i 2008 og ca. 50 mill. kr. i 2009. Det gir en gjennomsnittlig utdeling på 237 000 kr. i 2008 og 154 000 kr. i 2009. Overført til alle stiftelser i denne gruppen innebærer det at små og mellomstore stiftelser i 2008 delte ut ca. 763 mill. kr., mens tilsvarende tall for 2009 var ca. 496 mill. kr.

Vi kan derfor konkludere med at det i 2008 ble delt ut rundt 1,6 milliarder kroner fra norske pengeutdelende stiftelser, fond og legater til ulike aktiviteter og prosjekter. Året etter, i 2009, ble det anslagsvis delt ut rundt 1,1 milliarder kroner.

Det er verdt å merke seg de forholdsvis store endringene som fant sted i utdelte beløp fra 2008 til 2009. For de store stiftelsene sank utdelt beløp med 27 prosent, for de små var nedgangen på rundt 35 prosent. Det er nærliggende å tolke endringen som resultat av den kraftige økonomiske nedkonjunkturen som rammet det internasjonale markedet i 2008 og 2009. Ikke overraskende viser tallene at både stiftelser som har sine midler investert eller «på bok» rammes av slike svingninger, som for de fleste fører til nedgang i utdelte beløp.

Hvem mottar midler fra stiftelsene? Og hvor store beløp mottok de? Med utgangspunkt i opplysninger fra eget utvalg har vi estimert fordelingen av midler på ulike mottakergrupper (figur 3).

Figur 3. Utdelinger fordelt på eier- og organisasjonsformer i 2009. (mill. kr.)



* Det vil si virksomheter som eies og drives av offentlige myndigheter

** Det vil si firma, bedrifter ol.

*** Det vil si ideelle eiere.

Figur 3 viser at frivillige lag, foreninger, stiftelser og andre ideelle eiere er de mest sentrale mottakergruppene for midler fra de store stiftelsene. Samtidig viser figuren at rundt halvparten av midlene som ble delt ut fra de små og mellomstore stiftelsene gikk til privatpersoner. I kroner betyr det at 256 millioner fra de store stiftelsene, pluss 130 mill. kr. fra de små (til sammen 386 millioner), gikk til frivillige lag og foreninger. Og 160 mill. kr. fra de store, pluss 250 fra de små (til sammen 410 mill. kr.), gikk til privatpersoner.

Det er for øvrig verdt å merke seg at 128 mill. kr. – nær 20 prosent av totalbeløpet som ble delt ut fra de store stiftelsene i 2009 – gikk til offentlige virksomheter. Tilsvarende andel fra utdelingene til de små og mellomstore stiftelsene var drøyt ti prosent, tilsvarende om lag 56 mill. kr.

Tildelinger til privatpersoner reflekterer det vi innledningsvis beskrev som *charity-tradisjonen*; hjelp og støtte til vanskeligstilte enkeltpersoner. Det er ikke overraskende at rundt halvparten av de små stiftelsenes tildelinger går til slike formål. Mer overraskende er det at stiftelsene i så stor grad er rettet inn mot frivillige organisasjoner. Funnet bekrefter at norske stiftelser er på linje med den europeiske tradisjonen, der stiftelser i første rekke sees som en finansieringskilde for *sivile* aktiviteter – og ikke som en tilleggsfinansiering for offentlig virke. At så mye som ca. 20 prosent av de store stiftelsenes tildelinger går til «offentlige» formål er av den grunn egnet til å overraske. Her kan en stille spørsmål om hva respondentene har oppfattet som «offentlige» aktiviteter. Trolig faller en vesentlig del av dette beløpet innenfor kategorien *forskning*, som jo vanligvis foregår i offentlig regi.

Formål

Ovenfor viste vi at sosial- og humanitære formål er det feltet flertallet av de store stiftelsene har definert som sitt nedslagsfelt gjennom vedtekter og plan-dokumenter. Men også utdanning og forskning var prioriterte områder, ifølge dokumentene. Også de små stiftelsene har pekt ut sosiale- og humanitære formål, samt utdanning, som kjerneområder. Tabell 16 viser hvilke faktiske formål det ble delt ut midler til.

Tabell 16. Formål som fikk støtte. Prosent. 2009. (Flere svaralternativer mulig).

	De store (N=40)	De små * (N=203)
Idrett	20	3,9
Natur/miljøvern	10	1,5
Helse	30	18,7
Sosial/humanitær	52,7	39,4
Religiøse	0	9,9
Sang/musikk	37,5	4,4
Kulturminnevern	20	3,4
Andre kulturformål	42,5	6,9
Nærmiljø	12,5	5,4
Utdanning	47,5	26,1
Forskning	42,5	9,4
Bistand/nødhjelp	15	4,9
Menneskerettigheter	2,5	1
Trykke-, presse- eller ytringsfrihet	2,5	0,5
Andre formål	25	16,3

* N er stiftelsene som delte ut midler i 2009.

Tabellen viser at *sosiale og humanitære formål, helse og utdanning* er de viktigste målområdene for tildelinger. Områdene sang/musikk, kulturminnevern og «andre kulturformål» står svært sentralt hos de store stiftelsene, men er forholdsvis usentrale for de små. Igjen ser vi konturene av charity-tradisjonen som dominerende blant de minste, og mer allmenne formål som dominerende for de store. I lys av figur 3 ovenfor kan vi også slå fast at det i første rekke er *frivillige kulturformål* som får midler fra de store stiftelsene.

I tabell 17 har vi satt *utdelingspraksis* sammen med *formål*. Sammenstillingen gjør det mulig å undersøke hvor stort rom for egne vurderinger styrer og tildelende organ har, når midler skal fordeles.

Sammenlikner vi disse tallene med hvilke formål som *faktisk* mottok støtte i 2009, er bildet langt på vei det samme: Både blant de store og de små stiftelsene peker sosialt og humanitært virke seg ut som det området hvor flest delte ut penger. Mer enn halvparten av de store, og nær 40 prosent av de små, delte i 2009 ut penger til slike formål. Andelen store stiftelser som delte ut til forskning og utdanning var dessuten høy. Også blant de små stiftelsene syntes utdanningsformål å ha vært et prioritert område i 2009.

Men de store stiftelsene foretok utdelinger til flere formål enn det plandokumentene skulle tilsi. Jevnt over er prosentandelene høyere for de *faktiske* utdelingene, enn prosentandelen for hva vedtekter og plandokumenter utpeker som *formål*. Ser vi på faktiske utdelinger for de små stiftelsene, er disse mer i tråd med hva formålet i vedtekter og lignende tilskriver. Her er diskrepansen mellom formål og faktiske utdelinger nærmest lik null.

En mulig forklaring er at de store stiftelsene ikke strengt forholder seg til egne vedtekter og andre plandokumenter, mens de små stiftelsene sjelden viker fra det formålet dokumentene har nedfelt. En annen, og like sannsynlig, forklaring er at de store stiftelsene har et formål som er videre definert og dermed åpner for skjønn når midlene faktisk skal deles ut – mens de små stiftelsene jevnt over har et *smalere* formål, med mer detaljerte beskrivelser av hvem eller hva som skal motta penger. Eksempelvis har flere av de store stiftelsene vedtektsfestet at de skal dele ut penger til *allmennyttige formål* – en vid formålsparagraf som kan romme det meste.

Tabell 17. Formål og utdelinger, 2009. Prosent. (Flere svaralternativer mulig).

	De store		De små	
	Formål*	Utdeling**	Formål***	Utdeling****
Idrett	5	20	1,5	3,9
Natur/miljøvern	5	10	0,7	1,5
Helse	15	30	17,5	18,7
Sosial/humanitær	45	52,7	41,8	39,4
Religiøse	0	0	6	9,9
Sang/musikk	12,5	37,5	3	4,4
Kulturminnevern	15	20	1,1	3,4
Andre kulturformål	27,5	42,5	7,8	6,9
Nærmiljø	5	12,5	4,5	5,4
Utdanning	32,5	47,5	26,5	26,1
Forskning	37,5	42,5	10,4	9,4
Bistand/nødhjelp	15	15	4,9	4,9
Menneskerettigheter	0	2,5	1,5	1
Trykke-, presse- eller ytrings-frihet	2,5	2,5	1,1	0,5
Nei, vedtektene begrenser ikke stiftelsens virke	10	-	1,1	-
Andre formål	0	25	21,6	16,3

* N=40. Alle respondentene.

** N=39. Stiftelsene som delte ut midler i 2009.

*** N=325. Alle respondentene.

**** N=203. Stiftelsene som delte ut midler i 2009.

Avslutningsvis stilte vi spørsmål om respondentene hadde planer om å endre sine utdelingsstrategier. Svarene vi fikk var samstemte: Ca. 90 prosent av samtlige stiftelser, store som små, svarte at det hadde de ikke. Av dette svaret kan vi slutte at de mønstrene som er kartlagt overfor, er forholdsvis godt befestet. Flertallet av stiftelsene ser ut til å ha funnet en form de er fornøyd med, og som de ser liten grunn til å endre på.

Administrasjon og kontroll

Stiftelser er selvstendige, administrative enheter med ansvar for å forvalte midler, fordele tilskudd og eventuelt også følge opp foretatte tildelinger. Ut over de krav lovverket stiller bestemmer de selv hvordan de velger å innrette sine administrative funksjoner. For å klargjøre hvordan stiftelser hadde innrettet seg administrativt stilte vi en del spørsmål rundt dette temaet. Noen spørsmål klargjorde hvor omfattende stiftelsens administrative apparat var. Tabell 18 viser hvor stor andel av de spurte enhetene som hadde egen ansatt daglig leder.

Tabell 18. Har stiftelsen en ansatt daglig leder? Prosent. 2009.

	De store (N=40)	De små (N=325)
Ja	57,5	9,5
Nei	42,5	87,7
Ikke besvart spørsmålet	0	2,8
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Knappe 60 prosent av de store stiftelsene hadde egen daglig leder, mot ca. 10 prosent i de små. Tallene er ikke overraskende, små stiftelser er ofte administrert av styret, eventuelt supplert med betalt hjelp, mens de store ofte har egen administrativ stab. Tabell 19 viser antall personer ansatt i store/små stiftelser.

Tabell 19. Antall ansatte, målt i årsverk og personer. Totale tall. 2009.

	De store (N=52*)	De små (N=3220*)
Personer	88	547
Årsverk	62	129

* Antall årsverk og ansatte personer i populasjonen er estimert basert på opplysninger fra respondentene i utvalget.

I gjennomsnitt var det langt flere ansatte i de store stiftelsene enn i de små og mellomstore. De største stiftelsene hadde i snitt 1,7 person ansatt, mens tilsvarende tall for de små var 0,17. Ser vi på antall årsverk hadde de største stiftelsene i gjennomsnitt 1,2 årsverk. Antall årsverk i de små og mellomstore stiftelsene var i snitt 0,04 årsverk.

Det betyr at de store stiftelsene til en viss grad er en *arbeidsplass*, mens arbeidet i de små og mellomstore stiftelsene trolig avlønnes med honorarer, eller foregår på mer eller mindre frivillig basis. Estimerer vi tall for hele populasjonen av pengeutdelende stiftelser (se tabell 19) ser vi at det anslagsvis er 547 personer ansatt i de små stiftelsene, mens tilsvarende tall er i de største er knapt 88.

Ser vi på innslaget av ekstern arbeidskraft, får vi bekreftet inntrykket av at mange stiftelser baserer virksomheten på kjøp av tjenester der det trengs. Tabell 20 viser at svært mange, både store og små, kjøpte regnskapstjenester.

Tabell 20. Kjøp av tjenester. Prosent. 2009. (Flere svaralternativer mulig).

	De store (N=40)	De små (N=325)
Regnskap	67,5	40
Søknadsbehandling	10	7,1
Investeringsrådgivning	42,5	4
Stiftelsen kjøpte ingen tjenester	12,5	26,5
Annen administrasjon/tjenester	47,5	42,5

Oppfølging og kontroll av utdelinger

Det er opp til den enkelte stiftelse selv om den vil kontrollere, eller på andre måter følge opp, hvordan utdelte midler blir benyttet av mottakerne. Vi ønsket å finne ut hvordan stiftelsene håndterer slike kontrolltema og stilte derfor noen spørsmål for å klargjøre dette. En relativ enkel og hyppig anvendt kontrollform i offentlig forvaltning er at mottakere av tilskudd må levere revisorgodkjent regnskap for å dokumentere bruk av midler. I hvilke grad tok stiftelsene i bruk denne formen?

Tabell 21. Krav om revisorgodkjent regnskap fra de som mottok midler. Prosent. 2009.

	De store (N= 40)	De små * (N=203)
Ja, alltid	12,5	8,9
Ja, for de fleste	17,5	2
Ja, for noen	12,5	2,5
Nei	52,5	80,3
Annet	5	5,4
Ikke besvart spørsmålet	0	1
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* N er stiftelsene som delte ut midler i 2009.

Mens rundt 40 prosent av de store stiftelsene stilte slike krav, var det bare ca. 15 prosent av de små som gjorde det. En sannsynlig forklaring er at mange små stiftelser innenfor gavetradisjonen deler ut små beløp til privatpersoner, og til disse følger det ikke presise vilkår om hva pengene skal brukes til. For slike er det mindre naturlig å kontrollere hva mottakeren har benyttet pengene til; det gjør man jo vanligvis ikke med gaver.

En annen form for kontroll er å spørre mottakeren om hva midlene er blitt bruk til. Tabell 22 viser at rundt 30-40 prosent av de små stiftelsene stilte slike krav, mot mer enn 80 prosent av de store. Halvparten av de små stiftelsene stilte aldri slike krav.

Tabell 22. Krav om å rapportere hva pengene ble brukt til. Prosent. 2009.

	De store (N=40)	De små * (N=203)
Ja, alltid	60	35,5
Ja, for de fleste	15	3,4
Ja, for noen	7,5	3
Nei	17,5	52,2
Annet	0	4,9
Ikke besvart spørsmålet	0	1
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* N er stiftelsene som delte ut midler i 2009.

En tredje, omfattende form for kontroll er bruk av *evaluering*, det vil si en systematisk etterundersøkelse for å avklare hvordan tildelte midler er benyttet og hvilke virkninger tildelingene har hatt. Tabell 23 viser hvor stor andel av stiftelsene som iverksatte slike evalueringer.

Hele 20 prosent av de store stiftelsene svarte at de «ofte» foretok evalueringer, mot bare fire prosent blant de små. Bare 25 prosent av de store hadde aldri foretatt evalueringer, mot 68 prosent av de små.

Oppsummert kan vi altså si at de store stiftelsene i 2009 stilte flere krav til sine mottakere: Flertallet av de store krever revisorgodkjent regnskap og rapport om pengebruk, mens mange også iverksetter egne evalueringer.

En mulig forklaring på hvorfor de små og mellomstore stiftelsene utfører mindre kontroll av mottakerne kan være at disse stiftelsene primært har sitt eget nærmiljø som nedslagsfelt, og at de derfor i større grad *ser* hva pengene ble brukt til samt eventuelle resultater. En annen forklaring kan være at de små stiftelsene i større grad enn de store ser på utdelingen som en *gave*, mens de store stiftelsene er offentlige aktører som bruker pengene som *middel* for å oppnå et bestemt *formål*.

Tabell 23. Iverksetting av evalueringer av prosjekter/formål. Prosent. 2009.

	De store (N=40)	De små (N=325)
Ofte	20	4
Av og til	37,5	6,5
Sjelden	12,5	6,5
Nei, vi har ikke iverksatt noen evalueringer	25	67,7
Annet	5	4,3
Ikke besvart	0	11,1
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Holdninger

Danner utdelingsstiftelsene i Norge et eget felt? Med *felt* tenker vi her på en gruppe aktører med kollektiv identitet; det vil si felles syn på hva de representerer, hvilke funksjoner de har i samfunnet og hvilke oppgaver de skal rette seg inn mot. For å nærme oss spørsmålet om kollektiv identitet, ba vi respondentene si seg enige eller uenige i en del påstander som handler om mulige roller for stiftelsene.¹⁴

Utfordringer fra samfunnet

Et knippe av påstander dreide seg om utdelingsstiftelser bør føle et spesielt ansvar for samfunnsskapte utfordringer av ulike slag. Det dreier seg om tema som ofte blir belyst i media, og hvor det er skapt forventninger at sivile aktører bør kunne bidra.

Pengeutdelende stiftelser bør ha et særlig ansvar for å hjelpe vanskeligstilte personer. Blant de store stiftelsene var 55 prosent av respondentene helt eller delvis uenig i denne påstanden. Blant de små var omtrent like stor andel enig. Forskjellen i holdninger reflekterer skillet mellom den klassiske charity-tradisjonen, som er innrettet mot enkeltpersoners behov, og den moderne, mer strategisk innrettede filantropien. Høy grad av enighet fra de små stiftelsene skyldes nok at mange av dem er innrettet nettopp mot å avhjelpe individuelle behov.

Pengeutdelende stiftelser bør bidra mer til formål på kulturfeltet. Denne påstanden speiler de store forventningene som de siste årene har blitt formidlet gjennom media, der et ekspansivt kulturliv ønsker seg større bidrag for mesener og stiftelser. Både blant små og store stiftelser var det relativt liten tilslutning til denne påstanden. Rundt 20 prosent av de store og 15 prosent av de små var helt eller delvis enig i påstanden. Noe spesielt ansvar for kulturlivet føler ikke de norske stiftelsene.

14. Fullstendig oversikt over spørsmål og svarprosent er tilgjengelig i vedlegg 2.

Pengeutdelende stiftelser bør bidra mer til integrasjon av innvandrere i det norske samfunn. De siste årene har innvandrerspørsmål dominert norske medier, og forventningene til at sivile aktører – i første rekke de frivillige organisasjonene – skal bidra til å skape integrasjon, har vært store. Hvordan reagerer stiftelsene på slike oppfordringer?

Bare ca. 10 prosent sa seg helt eller delvis enig i denne påstanden. Rundt halvparten av de små og 40 prosent av de store var helt eller delvis uenig. Tallene tyder på at utdelingsstiftelsene ikke føler noe særlig ansvar for de integrasjonsproblemene som har fått så stor mediaoppmerksomhet de siste årene.

De pengeutdelende stiftelsene bør gjøre mer for å styrke forskning. Forventninger om at stiftelser skal bidra mer på forskningsfronten har kommet både fra myndigheter og forskerne selv. Enkelte stiftelser har gjort en stor innsats, og har dermed skapt forventninger om at andre bør gjøre det samme. Men bare rundt 20 prosent av samtlige respondenter var helt eller delvis enig i påstanden.

Hvordan skal vi tolke disse svarene? Sett under ett peker de i retning av at utdelingsstiftelser ikke synes de har spesielt ansvar for å innrette sin virksomhet mot områder som av omverdenen blir oppfattet som spesielt utfordrende. Det kan være flere grunner til at det er slik. Stiftelsers utdelinger er bundet til statuttene, det hindrer mange i å flytte aktivitetene hit eller dit, i takt med samfunnets behov.

I arbeidet med dette prosjektet har mange av respondentene gitt uttrykk for at det i første rekke er *oppretterens vilje* stiftelsens administrasjon må være lojale mot. Stiftelser er forankret i en privat ønske om å tilføre et formål økonomiske midler, og det er i første rekke her lojaliteten må ligge. Den private forankringen binder stiftelsens styre til masten og hindrer skjønnsmessige endringer av formålet for tildelingene.

Som nevnt er det i første rekke stiftelser med mer generelle formål som har anledning til å justere kursen og retningen på utdelingene. Gjennomgående er da også disse mer positive til å bidra på de nevnte områdene enn de mindre.

Tilhørighet og allianser

Til tider kan det oppstå tvil om hvor utdelingsstiftelsene hører hjemme. Utgjør de en del av sivilsamfunnet, sammen med frivillige organisasjoner? Hører de hjemme i privatsfæren sammen med familien? Eller er de en del av den offentlige sfæren, hvor de bidrar til å løse samfunnsmessige utfordringer? For å kunne ringe inn hvordan stiftelsene oppfatter sin egen tilhørighet stilte vi opp en del påstander:

Pengeutdelende stiftelser bør styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner. Foran viste vi at det frivillige feltet er en sentral målgruppe for utdelinger. Men ønsker stiftelsene noe nærmere samarbeid med organisasjonene? 40 prosent av de store stiftelsene var helt eller delvis uenig i påstanden, 22 prosent var helt eller delvis enige. Tallene kan tyde på at selv om mange organisasjoner får støtte, ønsker stiftelsene likevel å være uavhengige og ikke forplikte seg langsiktig i forhold til et utvalg av dem. Blant de små stiftelsene var motforestillingene mot samarbeid noe mindre.

Pengeutdelende stiftelser bør samarbeide med offentlige myndigheter om utdelinger. En kan tenke seg at et samarbeid med myndighetene ville gjøre stiftelsenes arbeid mer treffsikkert; de ville kunne nå målgrupper og behov som myndighetene ser, men ikke får gjort noe med. Til tross for slike argumenter kan vi spore stor uvilje mot slik samarbeid. Hele 60 prosent av de store og 40 prosent av de små var helt eller delvis uenige i denne påstanden, mens bare rundt 10 prosent sa seg enige. Tallene tyder på at stiftelsene har – i motsetning til mange frivillige organisasjoner – et ønske om *distanse* til myndighetene.

Pengeutdelende stiftelser bør primært dele ut midler i egne nærområder. Som beskrevet foran har ideen om *community foundations* – stiftelser som primært virker i eget nærområde – fått bred oppslutning i mange land. Hvor utbredt er ideen om lokal forankring blant de norske stiftelsene? Blant de store stiftelsene var 15 prosent helt eller delvis enig i påstanden, mot 34 prosent blant de små. Foran viste vi at store stiftelser ofte er innrettet mot overgripende tema eller utfordringer, mens de små oftere har egen kommune som primært virkefelt. Holdningene reflekterer sannsynligvis disse forskjellene i orientering.

Sammendrag

To typer stiftelser. I Norge finnes det rundt 9000 registrerte stiftelser. Disse kan i all hovedsak deles i operative og pengeutdelende stiftelser. Med *operative stiftelser* menes stiftelser som driver næring eller står for andre aktiviteter på fortjenestefri basis. Museer, teatre, grendehus og frittstående forskningsinstitutter er ofte organisert på denne måten. Begrepet operativ stiftelse rommer også enheter som forvalter en formuesgjenstand, som eksempelvis fyrstårn, veteranbåter, bygdemuseer og samlinger. I praksis er ikke alltid forskjellene mellom en operativ stiftelse og en forening så stor, og trolig var det i mange tilfeller tilfeldigheter som gjorde at den ene organisasjonsformen ble valgt fremfor den andre. Dernest har vi de *pengeutdelende* stiftelsene, som er hovedtema for denne undersøkelsen. Her dreier det seg om enheter som primært forvalter verdier, og hvor statuttene angir at deler av overskuddet skal fordeles til allmennyttige formål. Det finnes også tilfeller av stiftelser som både er operative og pengeutdelende.

Nasjonale variasjoner. Andelen av operative og pengeutdelende stiftelser i ulike europeiske land reflekterer i all hovedsak ulike nasjonale tradisjoner. For eksempel er 86 prosent av alle stiftelsene i Sverige pengeutdelende. Framfor å bruke stiftelsesformen har en her ofte foretrukket foreningsorganisering og kooperative eierformer for sivile aktiviteter. I Nederland er andelen utdelingsstiftelser kun ti prosent, her er stiftelsesformen i all hovedsak forbeholdt operative stiftelser.

En tredjedel utdelingsstiftelser. I Norge er rundt en tredjedel av alle stiftelsene pengeutdelende. Denne undersøkelsen er rettet inn mot disse. Hensikten er å få fram et representativt bilde av deres utdelingspraksis, søknadsbehandling, administrative forhold og syn på seg selv og sin rolle i det moderne samfunn.

Flere i byene. De pengeutdelende stiftelsene er nært knyttet til privat- og sivilsfæren. Rundt 70 prosent av stiftelsene i undersøkelsen ble opprettet av en privatperson, de øvrige var etablert av bedrifter, organisasjoner og lignende. Videre ser vi at utdelingsstiftelser stiftelser på mange måter er et *byfenomen*; langt de fleste holder til i større byer, hvor særlig Oslo og Bergen peker

seg ut. Jo lenger nord i landet vi kommer, jo færre stiftelser finner vi. Stiftelsene i Nord-Norge har mindre kapital enn de i sør.

Få store, mange små. Det norske stiftelsesfeltet består av noen få store og mange små utdelingsstiftelser. Omlag 60 prosent har en egenkapital på én million kroner eller mindre. Under to prosent av stiftelsene har en egenkapital på 50 millioner kroner eller mer.

Forvaltning av verdiene. Anslagsvis har de norske stiftelsene – store og små sett under ett – en egenkapital på nærmere 30 mrd. kr. Vanlig praksis er at stiftelsene deler ut av overskuddet, og dermed unngår å tære på egenkapitalen. 95 prosent av de største stiftelsene hadde i 2009 inntekter fra avkastning på investeringer. Tilsvarende andel blant de små var drøyt 25 prosent. Renteinntekter framsto som den viktigste inntektskilden for de små; over 90 prosent oppga dette som kilde. Blant de store stiftelsene oppga ni av ti at de hadde en forvaltnings- eller investeringsplan for 2009. Dette var mindre vanlig blant små stiftelser. Over 40 prosent av de store stiftelsene kjøpte dessuten ekstern investeringsrådgivning.

Milliardbeløp til utdeling. Våre beregninger viser at de norske utdelingsstiftelser til sammen delte ut rundt 1,6 mrd. kr. i 2008. I 2009 ble det anslagsvis delt ut rundt 1,1 mrd. kr. Utdelingsstiftelser deler som regel ut av fjorårets avkastning, fortjeneste og utbytte. De forholder seg til økonomiske svingninger, noe som igjen rammer potensielle mottakere ved lavkonjunktur. Dette er trolig grunnen til at utdelingene i 2009 var mindre enn året før.

Mange passive stiftelser. Mer enn en tredjedel av de små stiftelsene delte ikke ut midler i 2008 og 2009. Brorparten av de som ikke delte ut i 2009, delte heller ikke ut året før, noe som kan tyde på at vi i Norge har en relativt stor og stabil gruppe passive stiftelser.

Én forklaring kan være at stiftelsene hadde for lite overskudd til meningsfull utdeling disse årene. En annen forklaring på passivitet kan være at stiftelsens vedtekter ikke er tilpasset dagens forventninger, og at det derfor kan være vanskelig å finne støtteberettigede mottakere. Utdeling og forvaltning av stiftelsens verdier skal skje i samsvar med Stiftelseslovens krav. Dersom vedtektene er smalt definert, eller ikke lenger passer til omgivelsene, kan det bli vanskelig, eller umulig, å finne berettigede mottakere.

Hjelpeformål. I Europa dominerer helse- og sosiale formål mer enn halvparten av stiftelsenes aktiviteter. Deretter følger sosial tjenesteproduksjon og på tredje plass utdanning/forskning. I Norge er bildet langt på vei det samme. I vår undersøkelse svarte ca. 45 prosent av største stiftelsene, og nær 40 prosent av de små, at midlene ifølge vedtektene skal brukes på sosial- og humanitær-området. Videre viste det seg at «forskning» og «utdanning» var formål de store stiftelsene vil støtte. «Utdanning» var også et hovedfelt for de små stiftelsene.

Lite til kulturformål. I hovedsak er det de største stiftelsene som har vedtektsfestet at de skal støtte kulturformål. Kulturfeltet – og da især de profesjonelle kulturinstitusjonene – har store forventninger til økonomisk støtte fra nettopp stiftelser, fond og legater.

Større handlingsrom. Ser vi på hvilke formål som faktisk fikk støtte i 2009, går det frem at de store stiftelsene foretok utdelinger til flere formål enn det plandokumentene skulle tilsi. Når vi ser på faktiske utdelinger for de små stiftelsene, var disse mer i tråd med hva formålet i vedtekter og lignende dokumenter tilskriver. En forklaring kan være at de store stiftelsene har statutter rettet inn mot samfunnsformål som gir rom for skjønnsmessige utdelinger fra styret. De har dermed et handlingsrom som gjør dem i stand til å rette seg inn mot «moderne» samfunnsutfordringer. Mens de små stiftelsene jevnt over har et smalere formål med mer detaljerte beskrivelser av hvem eller hva som skal støttes.

Større mangfold blant de store. Jevnt over fremstår de største stiftelsene som bredere i sin orientering enn de små, som i større grad er konsentrert rundt færre prioriterte områder. Det eneste formålet som ikke er definert i vedtekter eller plandokumenter hos de største stiftelsene, er religiøse formål. Ingen av de store stiftelsene i vår undersøkelse har dette vedtektsfestet. Til sammenlikning oppgir seks prosent av de små stiftelsene at vedtektene knytter stiftelsen til religiøse formål.

Individuelle og sivile mottakere. Privatpersoner og frivillige organisasjoner peker seg ut som de største mottakergruppene for utdelinger fra stiftelsene. De største delte ut mest til frivillige organisasjoner, i 2009 ca. 250 mill. kr. til ideelle lag og foreninger. I tillegg fikk frivillige organisasjoner rundt 110 mill. kr. fra de små stiftelsene. De små stiftelsene prioriterte i større grad privatpersoner; omlag 225 mill. kr. i 2009. Omlag 155 mill. kr. gikk også til privatpersoner fra de store stiftelsene. Også offentlige virksomheter mottok støtte, totalt omlag 175 mill. kr. i 2009. En stor andel av dette er støtte til forskning i offentlig regi.

Fra lindring til forebygging. Norske stiftelser inngår i en europeisk tradisjon for anvendelse av private midler på allmenne formål. Historisk har europeiske stiftelser vært rotfestet i en charity-tradisjon; de yter privat støtte til fattige, utstøtte gamle og syke, inspirert av kristen nestekjærlighet. Moderne, europeiske stiftelser har også en ambisjon om å spille en *strategisk* rolle. Noen ønsker å finne fram til sosiale problemers årsaker, for eksempel ved å støtte forskning. Andre ønsker å støtte idéutvikling, og gir støtte til tekniske, økonomiske og sosiale innovasjoner. I Norge er det særlig de største stiftelsene som føyer seg inn i denne nyere europeiske tradisjonen. Samtidig ser vi at mange små stiftelser på mange måter forblir i charity-tradisjonen. De fordeler tilskudd til sosiale- og humanitære formål, og det er vanligvis enkeltpersoner som mottar støtten.

Felles identitet? Hvordan ser utdelingsstiftelsene på seg selv og sin misjon i samfunnet? Både store og små stiftelser framhever lojaliteten til eget *formål* som primær forankring. For mange store stiftelser åpner statuttene for tilpasninger til nye oppgaver. For mange små gir statuttene mindre anledning til å forholde seg til dagens sosiale utfordringer. Felles for alle er at de ikke føler seg særlig forpliktet til å innfri det myndighetene fortolker som samfunnsmessige utfordringer (som integrasjon av innvandrere, kulturfinansiering og forskning).

Stiftelser tilhører det sivile feltet og står således utenfor «stat» og «marked». Mens mange frivillige aktører samarbeider tett med offentlige myndigheter har stiftelsene i det store og hele ingen sterke ønsker om nærmere samarbeid – verken med myndighetene eller frivillige.

Litteratur

- Andersen, Lennart Lynge (2000), «Hvornår foreligger en stiftelse (fond)?». I: *Stiftelser i Norden. Rapport från ett forskningssymposium, 1999*. Lund: Juristforlaget i Lund.
- Anheier, Helmut (2001), «Foundations in Europe: a Comparative Perspective». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Archambault, Edith (2001), «France». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Barbetta, Gian Paolo og Marco Demarie (2001), «Italy». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Bertelsmann Foundation (1997), *The Work of Operating Foundations: Strategies, Instruments, Perspectives*. Gütersloh: Bertelsmann
- Bertelsmann Foundation (1999), *The Future of Foundations in an Open Society*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Braithwaite, Constance (1938), *The Voluntary Citizen. An Enquiry into the Place of Philanthropy in the Community*. London: Methuen and Co.
- Brenton Maria (1985), *The Voluntary Sector in British Social Services*, London: Longman.
- Burger, Ary, Paul Dekker og Vic Vedheer (2001), «The Netherlands». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Fourth, Susanne og Eleanor Sachs (2001), «An International Perspective on the History, Development and Characteristics of Community Foundations». I: Walkenhorst, Peter (ed.), *Building Philanthropic and Social Capital: The Work of Community Foundations*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Frimann, Christopher (1774), *Stiftelse og gavebreve i Bergen Stift*. København.
- Grankvist, R (1982), *Nidaros Kirkes Spital 700 år. Trondheims Hospital 1277 – 1977*. Trondheim: F. Bruuns bokhandel.
- Hansmann, Henry (1987), «Economic Theories of Nonprofit Organization». Walter W. Powell (ed), *The Nonprofit Sector*. New Haven: Yale University Press.
- Herberts, Kjell (2001), «Denmark». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Leat, Diana (2001), «United Kingdom». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2009), *Årsmelding 2009*. Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.
- Lorentzen, Håkon (2001), «Norway». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Monroe, Helen (2001), «Community Foundation Asset Development». I: Walkenhorst, Peter (ed.), *Building Philanthropic and Social Capital: The Work of Community Foundations*. Gütersloh: Bertelsmann.

- Pinter, Frances (2001), «The Role of Foundations in the Transformation Process in Central and Eastern Europe». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Prewitt, Kenneth (1994), «The Importance of Foundations in an Open Society». I: *The Future of Foundations in an Open Society*. . Gütersloh: Bertelsmann.
- Smith, James Allen og Karsten Borgmann (2001), «Foundations in Europe: The Historical Context». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Steinert, Martin (2001), «Switzerland». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Strachwitz, Rupert Graf (2001), «Germany». I: Schlüter, Andreas, Volker Then og Peter Walkenhorst (eds.) *Foundations in Europe*. Gütersloh 2001: Bertelsmann Foundation.
- Walkenhorst, Peter (ed.), *Building Philanthropic and Social Capital: The Work of Community Foundations*. Gütersloh: Bertelsmann
- Wijkström, Filip og Stefan Einarsson (2004), *Foundations in Sweden. Their Scope, Roles and Visions*. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1

Metoder og framgangsmåter

Alle stiftelsene som har mottatt forespørsel om å delta i denne undersøkelsen er trukket fra Stiftelsestilsynets register over pengeutdelende stiftelser, fond og legater i Norge. Da utvalget ble trukket i desember 2009 var 2735 pengeutdelende stiftelser registrert hos Stiftelsestilsynet med oppdaterte regnskapsopplysninger for regnskapsåret 2008.

På det tidspunktet ventet tilsynet fremdeles på oppdaterte regnskapsopplysninger om rundt 1000 stiftelser. Nær halvparten av disse har i ettertid vist seg å være pengeutdelende stiftelser. Per 31. desember 2009 var det registrert 3272 pengeutdelende stiftelser, fond og legater i Stiftelsesregisteret.¹⁵ Trekker vi fra 52 stiftelser med en egenkapital på over 50 millioner kroner, betyr det at den resterende populasjonen av utdelingsstiftelser er anslagsvis 3220. Dette er derfor tallet vi har brukt i våre estimater for alle *små pengeutdelende stiftelser*.

Tabell 24. Pengeutdelende stiftelser etter egenkapital i populasjon og utvalg. Prosent.

	I populasjonen (N=2735*)	I bruttoutvalget (N=680)	Våre respondenter (N=377)
EK over 50 mill. kr.	1,7	-	-
EK 10-50 mill. kr.	5,8	6,3	5,8
EK 5-10 mill. kr.	6	5,2	5,6
EK 1-5 mill. kr.	27,2	26,9	24,9
EK under 1 mill. kr.	59,1	53,9	45,5

* N=De pengeutdelende stiftelsene som var registrert i Stiftelsesregisteret da utvalget ble trukket i desember 2009.

15. Stiftelser med NACE-kode 94.992; «Fond/legater som støtter veldedige og allmenntilgode formål» per 31.12.09. Kilde: Stiftelsestilsynet

Utfordringer

I gjennomgangen av regnskapstallene til de største stiftelsene i utvalget viste det seg at flere stiftelser, som for oss var ukjente, hadde svært høy egenkapital. Det viste seg at disse ved en feiltakelse hadde innrapportert regnskapsopplysninger til Brønnøysund i millioner – og ikke i tusen – kroner. Vi kontrollerte regnskapsopplysningene til alle stiftelsene med registrert egenkapital på 50 millioner kroner eller mer, og fjernet de feilregistrerte stiftelsene fra utvalget.

At tidsmessige hensyn har vi ikke kunnet kontrollere regnskapsopplysningene fra alle de øvrige stiftelsene før vi trakk utvalget. Her har vi måttet stole på data fra Stiftelsestilsynet. Imidlertid har stiftelsene som har blitt trukket ut opplyst om egenkapital i spørreskjemaet, hvilket har gjort det mulig å kvalitetssikre disse tallene mot tallene som var registrert hos tilsynet og dermed unngå feilkilder i utvalget.

Videre oppdaget vi at flere av landets største – og mest omtalte – stiftelser ikke var registrert som *pengeutdelende stiftelser* i Stiftelsesregisteret. Ettersom disse stiftelsene forvalter store verdier og deler ut relativt høye beløp, ville det gi et feilaktig bilde å utelate disse fra statistikken. At disse stiftelsene ikke er registrert som pengeutdelende, kan trolig forklares med at tilsynet baserer sitt register på opplysninger fra Brønnøysund – som i sin tur baserer klassifiseringen på kvalitative beskrivelser av egen virksomhet som stiftelsene sender inn når de registrerer egen virksomhet. Dersom for eksempel en stiftelse beskriver at den «støtter sosiale og humanitære formål», vil den kunne bli klassifisert med et annet formål enn pengeutdeling. Det synes med andre ord å ligge et visst skjønn til grunn for klassifiseringen etter næringskode, såkalte NACE-koder.

Vi så det derfor som nødvendig å lage en *egen* oversikt over det vi antok var de største pengeutdelende stiftelsene i Norge, for å finne stiftelser som eventuelt hadde «falt ut» fra Stiftelsesregisteret. Viktige kilder ble dokumenter, rapporter, artikler og lignende som er skrevet om norske stiftelser tidligere, hjemmesider på internett og ikke minst; medlemsregisteret til Stiftelsesforbundet.

Den oversikten vi da satt igjen med ble sammenliknet med Stiftelsesregisteret, hvor vi fant at fire store stiftelser – hvor den primære virksomheten er å dele ut penger til formål av ulik art – ikke var med i oversikten fra tilsynet. Vi har valgt å inkludere disse i utvalget. Bruttoutvalget (som i dette tilfellet også tilsvarer populasjonen) av de største pengeutdelende stiftelsene med en egenkapital på 50 millioner kroner eller mer, ble til slutt, etter våre revideringer, 55 stiftelser. Etter at spørreskjemaet ble sendt ut har imidlertid tre stiftelser meldt tilbake at de ikke er pengeutdelende, og ifølge eget sigende registrert med feil

NACE-kode. Korrigert bruttoutvalg er derfor 52 stiftelser med egenkapital på 50 millioner eller mer.¹⁶

Hva gjelder de øvrige stiftelsene trakk vi et utvalg på 665 enheter, hvilket tilsvarer i overkant av 20 prosent av den totale populasjonen av pengeutdelende stiftelser med en egenkapital under 50 millioner kroner. Etter at skjemaet var sendt ut fikk vi tilbakemelding fra 37 stiftelser som hevdet at de ikke deler ut penger, og at stiftelsen derfor er feilregistrert. Korrigert bruttoutvalg er derfor 628 stiftelser med en egenkapital på under 50 millioner kroner.

40 av de største stiftelsene har svart på spørreskjemaet, det tilsvarer en svarprosent på 77 prosent. Av de øvrige er det 325 stiftelser som har svart, noe som tilsvarer en andel på 52 prosent. Samlet har spørreundersøkelsen en svarprosent på 54.

E-postinnsamling

Spørreundersøkelsen skulle foregå elektronisk med utsending av forespørsel via e-post og svarskjema på internett. Det viste seg imidlertid å være en stor utfordring å få tak i e-postadresser til stiftelsene, eller representanter for stiftelsene, i utvalget. Kun en relativt beskjeden andel stiftelser hadde registrert sin e-post i Stiftelsesregisteret. Det ble derfor nødvendig å ringe til samtlige stiftelser i utvalget som manglet e-postadresse. I ringerunden ba vi om e-postadressen til styreleder, daglig leder, forretningsfører eller alternativt et styremedlem, dersom de overnevnte representantene ikke hadde tilgang til e-post. Kun noen ytterst få av stiftelsene hadde ikke ledelse med tilgang til e-post, dette gjaldt til sammen 23 stiftelser. Disse mottok derfor spørreskjemaet per post.

Av svarene som har kommet inn går det frem at 40 prosent av skjemaene fra de største stiftelsene ble besvart av stiftelsens daglig leder. Tilsvarende andel blant de øvrige var drøyt 10 prosent, noe som trolig kan forklares med at mange av de mellomstore og små stiftelsene ikke har ansatt egen daglig leder. Blant de øvrige er det derimot i overkant av 36 prosent som opplyser at skjemaet er besvart av styreleder, mens det er en relativt liten andel (10 prosent) av de største stiftelsene hvor styreleder har svart på skjemaet. At styreleder tar ansvar for å svare på denne typen henvendelser i de små og mellomstore stiftelsene, illustrerer at disse har en mindre administrasjon, hvor veien til styrerommet fremstår som kortere enn i de største stiftelsen. Omlag 27 prosent av skjemaene fra de øvrige stiftelsene er besvart av forretningsfører.

16. Gitt de metodiske utfordringene vi har gjort rede for ovenfor, kan vi ikke utelukke at enkelte store stiftelser med en egenkapital på 50 millioner kroner eller mer, kan ha falt utenfor vårt utvalg.

Tabell 25. Respondentens funksjon i stiftelsen. Prosent.

	De største (N=40)	De øvrige (N=325)
Daglig leder	40	10,2
Styreleder	10	35,7
Styremedlem	7,5	5,2
Forretningsfører	20	24,6
Annen funksjon	22,5	22,8
Ikke besvart spørsmålet	0	1,5
<i>Alle</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Vedlegg 2

Holdninger (oversikt)

Tabell 26. Generelle påstander om pengeutdelende stiftelser, fond og legater som gruppe. (Prosent som er enig/uenig).

		Uenig/helt uenig	Verken eller	Enig/helt enig	Ikke besvart spørsmålet	Alle
Pengeutdelende stiftelser bør ha et særlig ansvar for å hjelpe vanskeligstilte personer	De største*	55	17,5	20	7,5	100
	De øvrige**	20	24,3	41,3	14,5	100
Pengeutdelende stiftelser bør bidra mer til formål på kulturfeltet	De største	27,5	47,5	15	10	100
	De øvrige	27,4	34,5	22,5	15,7	100
Pengeutdelende stiftelser bør samarbeide mer med hverandre	De største	37,5	30	25	7,5	100
	De øvrige	27,7	36	19,4	16,9	100
Pengeutdelende stiftelser bør bidra mer til integrasjon av innvandrere i det norske samfunn	De største	52,5	27,5	10	10	100
	De øvrige	40,3	33,8	9,6	16,3	100
Pengeutdelende stiftelser bør primært dele ut midler i egne nærområder	De største	40	32,5	15	12,5	100
	De øvrige	21,9	28,6	34,2	15,4	100
Pengeutdelende stiftelser bør styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner	De største	40	27,5	22,5	10	100
	De øvrige	22,5	32	29,9	15,7	100
Pengeutdelende stiftelser bør få en mer synlig rolle i dagens Norge	De største	17,5	30	42,5	10	100
	De øvrige	14,7	37,5	32,3	15,4	100

Pengeutdelende stiftelser bør få bedre offentlige rammebetingelser	De største	20	32,5	37,5	10	100
	De øvrige	16	28,3	38,1	17,5	100
Pengeutdelende stiftelser bør samarbeide med offentlige myndigheter om utdelinger	De største	60	22,5	7,5	10	100
	De øvrige	43,4	24,9	15,1	16,6	100
Stiftelsesloven er ikke tilstrekkelig godt tilpasset de pengeutdelende stiftelsenes arbeid	De største	30	40	17,5	12,5	100
	De øvrige	20,9	41,8	19,4	17,8	100
Stiftelsestilsynet har styrket de pengeutdelende stiftelsenes omdømme	De største	25	30	32,5	12,5	100
	De øvrige	16,6	37,2	28,9	17,2	100
Pengeutdelende stiftelser bør bli mer profesjonelle i sitt arbeid	De største	25	20	45	10	100
	De øvrige	13,5	37,8	31,7	16,9	100
De pengeutdelende stiftelsene bør gjøre mer for å styrke forskning	De største	27,5	45	17,5	10	100
	De øvrige	23,1	38,2	21,6	17,2	100
						100

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2010:9

<i>Forfatter/Author</i> Line Dugstad og Håkon Lorentzen
<i>Tittel/Title</i> Stiftelser i det moderne Norge
<i>Sammendrag</i> I Norge har vi rundt 8500 stiftelser, som i all hovedsak kan deles i to – de operative og de pengeutdelende. Denne rapporten handler om sistnevnte gruppe. Om lag en tredjedel av alle norske stiftelser er utdelingsstiftelser, som har det til felles at de forvalter midler eller formuer, og hvor avkastningen gir grunnlag for å støtte allmenntilrette formål. Hensikten med prosjektet var å kaste lys over virksomheten til disse. Det var i første rekke stiftelsen praksis – hvilke saksområder de er innrettet mot, hva de bidrar med og hvordan og hvilke administrative prosedyrer de har – vi var ute etter å kartlegge. Men vi har også søkt å avklare om de representerer felles holdninger til verden rundt, og dermed kan sies å tilhøre et felt preget av kollektiv bevissthet. Vi fant at det er relativt store forskjeller i praksis mellom de store stiftelsene med egenkapital på 50 millioner kroner eller mer, og de øvrige små og mellomstore stiftelsene. De store stiftelsene støttet flere formål, hadde større handlingsrom og spilte i større grad en strategisk rolle i sine utdelinger. De små stiftelsene var smalere i sine utdelinger og forble i mange tilfeller i den tradisjonelle charity-tradisjonen, med støtte til vanskeligstilte enkeltpersoner. Til sammen delte stiftelsen i 2009 ut anslagsvis 1,1 milliarder kroner, mens totalbeløpet var omlag 1,6 milliarder året før. Frivillige organisasjoner og privatpersoner mottok mest i 2009. Både store og små stiftelser framhevet lojaliteten til eget formål som primær forankring. Stiftelsene ga i det store og hele ikke uttrykk for at de ønsket noe sterkere samarbeid med verken offentlige myndigheter eller frivillige.
<i>Emneord</i> Pengeutdelende stiftelser, sivilsamfunnet, private formuer, allmenntilrette formål
<i>Summary</i> In Norway we have about 8500 foundations. These can be divided into two groups; operating and grant giving foundations. Approximately 30 percent are grant giving foundations, and this report is about them. The report investigates the foundations' practice; how large are their donations and to whom are they given? How do the foundations administer their funds. Our aim was also to identify whether the foundations constitute a field with collective identity. We found that the practice of the largest foundations with NOK 50 million in equity or more differs from the practices of other foundations. The large foundations donated to various purposes and often played a strategic role. The small and medium foundations donated to fewer purposes and often to private individuals in difficult position. Norwegian foundations donated in total about NOK 1,1 billion in 2009, and NOK 1,6 billion in 2008. Voluntary organisations and private individuals received most. The foundations emphasised loyalty to the foundations' formal purposes as most important, and they furthermore do not wish for a close cooperation with neither the government nor volunteers.
<i>Index terms</i> Grant giving foundations, civil society, private fortune, public utility