



GRANSKNINGSRAPPORT

Stiftelsen för Strategisk Forskning
– en särskild granskning av stiftelsens
marknadsföring, representation och
beslutsprocesser

Akademiernas förord

Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF) firade 15-årsjubileum 2009. I samband med detta gjordes en översyn av stiftelsens kommunikations- och informationsarbete och ett avtal slöts med en konsultbyrå för att genomföra olika PR-aktiviteter. Konsultbyrån ordnade också en större fest för att uppmärksamma stiftelsens 15-årsjubileum.

PR- och marknadsföringsinsatserna, samt stiftelsens avtal med konsultbyrån beskrevs i en artikelserie i Dagens Nyheter i augusti 2012, och fick stor publicitet. Med anledningen av publiciteten och de många frågor som väcktes fick Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) och Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) den 14 augusti 2012 en extra ordinarie begäran från SSF:s styrelse att granska stiftelsens verksamhet.

KVA och IVA har enligt SSF:s stadgar en generell rätt att granska stiftelsens verksamhet.

Akademierna beslöt att granskningen skulle fokusera på marknadsföring och PR-aktiviteter, representation samt beslutsprocesser och tillsatte en granskningskommitté bestående av Peter Nygårds (ordförande), Kerstin Lidén, Åsa Söderström Jerring, Sverker Sörlin, Suzanne Wennberg och Eva Wigren; samtliga ledamöter av KVA och/eller IVA.

Kommitténs arbete är nu avslutat och granskningsrapporten är överlämnad till akademierna. KVA:s och IVA:s presidier har den 21 februari respektive den 22 februari 2013 diskuterat rapporten och gjort följande utlåtande.

- Granskningskommittén har gjort ett gediget arbete och de rekommendationer som lämnas baseras på en grundlig analys.
- Rapporten uppfyller de krav på saklighet och oberoende som akademierna står för.
- Akademiernas granskningsuppdrag skall härmed anses vara avslutat och rapporten kan därför överlämnas till SSF:s styrelse och därefter offentliggöras.
- Presidierna vill tacka granskningskommittén för dess viktiga arbete och hoppas att gruppens rekommendationer skall stärka SSF, och andra liknande stiftelser, i deras värdefulla arbete för forskningssamhället.

Granskningskommitténs rapport finns bilagd i sin helhet. Frågor gällande rapporten besvaras i första hand av Peter Nygårds, Per Hedenqvist (akademiråd, KVA) eller Johan Weigelt (akademisekreterare och vice VD, IVA).

för

Kungl. Vetenskapsakademien



Barbara Cannon
Preses

för

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien



Leif Johansson
Preses

Stiftelsen för Strategisk Forskning – en särskild granskning av stiftelsens marknadsföring, representation och beslutsprocesser

Utförd av Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) och
Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) 2012–13

Förord

Den granskningskommitté som tillsattes den 1 oktober av Kungl. Vetenskapsakademien och Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien ber härmed om att få överlämna sin rapport efter fullgjort uppdrag. Kommittén vill tacka Stiftelsen för Strategisk Forskning för den bredvillighet med vilken man ställt underlagsmaterial till kommitténs förfogande.

Stockholm 2013-02-06

Peter Nygårds (ordf.)
Kerstin Lidén
Åsa Söderström Jerring
Sverker Sörlin
Suzanne Wennberg
Eva Wigren
Ylva Borgegård (utvärderingskoordinator, KVA:s kansli)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1 INLEDNING	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Akademiernas uppdrag	1
1.3 Arbetets genomförande och avgränsningar	2
1.4 Disposition	3
KAPITEL 2 FRÅN LÖNTAGARFONDER TILL STIFTELSE	4
2.1 Den borgerliga regeringens målsättning	4
2.2 Tillsyn och kontroll	5
2.3 Stiftelsernas uppfattning av sin roll	5
2.4 Den socialdemokratiska regeringens målsättning	6
2.5 Akademiernas granskning av KK-stiftelsen	7
2.6 Den nya borgerliga regeringen	7
2.7 Sammanfattning	8
KAPITEL 3 DET STIFTELSEÄTTSLIGA RAMVERKET	9
3.1 Stiftelselagen (1994:1220)	9
KAPITEL 4 STIFTELSEN FÖR STRATEGISK FORSKNING – VERKSAMHET OCH ORGANISATION	12
4.1 Stiftelsens uppdrag	12
4.2 Stiftelsens organisation och administration	12
4.3 Styrdokument och andra regelverk	13
4.4 Kulturen i stiftelsen	17
KAPITEL 5 JUBILEUMSFESTEN I STADSHUSET OCH ANDRA AVTAL MED MBAB	20
5.1 Bakgrund	20
5.2 Avtalen med MBAB	21
5.3 Stiftelsen firar 15 år	22
5.4 Jubileumsfesten uppmärksammas i media	23
5.5 Kommitténs bedömning av frågan om jubileumsfesten och avtalen med MBAB ligger inom ramen för SSF:s uppdrag	24
KAPITEL 6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	27
6.1 Hur kan händelseloppet förklaras?	28
6.2 Kommitténs rekommendationer	28
REFERENSER	30

KAPITEL 1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Styrelsen i Stiftelsen för strategisk forskning (SSF) diskuterar under 2008 en översyn av SSF:s informations- och kommunikationsinsatser. Man vill synliggöra stiftelsens roll i forskningsfinansieringen och se över kommunikationen för att också öka allmänhetens, särskilt ungdomars, intresse för naturvetenskap och teknik. Styrelsen diskuterar även hur stiftelsens kommande 15-årsjubileum ska uppmärksammas.

I början av 2009 anlitas ett konsultföretag för att genomföra PR-insatser och arrangemang av eventrelaterade projekt och samarbeten och som senare även får uppdraget att arrangera en jubileumsfest. Avtalen med konsultföretaget förlängs löpande och sammantaget betalar SSF drygt 5 Mkr i konsultarvode (exklusive moms) mellan 2009–2012.

I september 2009 arrangeras ett seminarium för ungdomar i syfte att öka intresset för naturvetenskaplig, medicinsk och teknisk forskning. Senare samma dag deltar drygt 500 gäster i jubileumsfesten i Stockholms Stadshus till en sammanlagd kostnad av 2,1 Mkr.

I augusti 2012 uppmärksammas Stiftelsens marknadsförings- och PR-aktiviteter i en artikelserie i Dagens Nyheter, vilken följs av inslag i andra media. Stiftelsens administrativa direktör och senare också dess verkställande direktör lämnar sina befattningar och styrelsens ordförande går in som arbetande ordförande.

Publiciteten kring jubileet skapar frågetecken kring SSF:s agerande och den 14 augusti 2012 får Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) och Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) en särskild begäran från SSF:s styrelse att granska delar av stiftelsens verksamhet.

1.2 Akademiernas uppdrag

KVA och IVA har beslutat att granskningen ska fokusera på följande områden:

1. *Marknadsföring och PR-aktiviteter:* Hur är dessa aktiviteter, såsom de bedrivits sedan 2008, förenliga med stiftelsens uppdrag och mål? Vilka är effektmålen för dessa aktiviteter och vad är rimliga aktiviteter i förhållande till stiftelsens ändamål? Vad är en rimlig omfattning?
2. *Intern och extern representation:* Har det förekommit representation på en nivå som tydligt kan bedömas olämplig eller oförenlig med SSF:s uppdrag?
3. *Beslutsprocesser:* Hur ser SSF:s beslutsprocesser och kontrollmekanismer ut? Är dessa tillfredsställande med *avseende på marknadsföring och representation*? Hur togs beslut att bedriva marknadsföring och PR i den form de nu bedrivs? Är reglerna bra (rimliga) och har stiftelsen följt dem? Granskningen skall också beröra *styrelsens roll* – hur har styrelsen agerat?

1.3 Arbetets genomförande och avgränsningar

En kommitté bestående av ledamöter från KVA och IVA har genomfört granskningen. Kommittén, som tillsattes den 1 oktober, har bestått av: Peter Nygårds (ordförande), Kerstin Lidén, Åsa Söderström Jerring, Sverker Sörlin, Suzanne Wennberg och Eva Wigren. Ylva Borgegård, utvärderingskoordinator på KVA har fungerat som kommitténs sekreterare och koordinator. Granskningskommittén har sammanträtt sju gånger under perioden oktober 2012 till februari 2013.

Kommittén uppfattar att uppdraget från akademierna täcker in flera olika typer av frågeställningar; frågor om hur stiftelsens styrdokument har sett ut och ser ut kring marknadsföring och representation, aktiviteternas förenlighet med stiftelsens uppdrag och mål, frågan om hur beslut har fattats samt hur kontrollmekanismerna – tillsyn och revision – har fungerat. En naturlig konsekvens av att man bedömer om aktiviteterna har varit förenliga med stiftelsens uppdrag och mål är att man även tar ställning i ansvarsfrågan. Kommittén uppfattar också att uppdraget ska utmynna i ett antal rekommendationer.

KVA och IVA har enligt stiftelsens stadgar en generell rätt att granska SSF:s verksamhet. Akademiernas rätt att granska stiftelsen har också reglerats i ett särskilt avtal som akademierna och samtliga löntagarfondsstiftelser undertecknade under 2011. Den nu föreliggande granskningen är dock ett särskilt uppdrag på initiativ från SSF och faller utanför de ordinarie granskningar som avtalet avser. Enligt uppdraget ska granskningen inte vara en detaljrevision av stiftelsens bokföring eller kapitalförvaltning och heller inte beröra kvalitén i den forskningsfinansiering som stiftelsen bedriver. Granskningen avser tidsperioden 2008 – 2012.

Granskningskommitténs slutsatser och rekommendationer bygger dels på en genomgång av ett omfattande skriftligt material som har ställts till kommitténs förfogande, dels på intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen. Det skriftliga materialet omfattar bland annat stiftelsens styrdokument som rör rollfördelning mellan styrelse och ledning samt marknadsföring och representation, årsredovisningar för åren 2008–2011 med revisionsberättelser, styrelseprotokoll under perioden 2008–2012, de avtal 2009–2012 som på uppdrag av stiftelsen tecknats med Micael Bindefeld AB (MBAB) om marknadsförings- och PR-insatser, utlåtanden från stiftelsens revisorer samt den granskning som Ernst & Young genomfört under hösten 2012 på uppdrag av stiftelsen. Materialet inkluderar givetvis även de lagtexter som reglerar löntagarfondsstiftelserna samt relevanta utredningar, betänkanden och viss forskningslitteratur.

Intervjuer har genomförts med alla i kanslipersonalen, dess verkställande ledning, vissa tidigare och nuvarande ledamöter av SSF:s styrelse, stiftelsens revisorer, företrädare för andra löntagarfondsstiftelser, representanter för MBAB samt övriga personer som kommittén har ansett kunnat bidra med information. Totalt har granskningskommittén intervjuat 37 personer under perioden 19 november – 12 december 2012.

1.4 Disposition

Rapporten inleds med en historisk exposé över hur löntagarfondsstiftelserna växte fram (kapitel 2). Därefter följer en analys av det stiftelserättsliga ramverket (kapitel 3). Kapitel 4 fokuserar på stiftelsens verksamhet och organisation samt kulturen på stiftelsen. Kapitel 5 innehåller en redogörelse för stiftelsens jubileumsfest samt dess satsningar på marknadsföring/PR och kommitténs bedömning av huruvida jubileumsfesten samt övriga avtal som tecknats med MBAB ligger inom ramen för SSF:s uppdrag. I kapitel 6 sammanfattas kommitténs slutsatser och rapporten avslutas med ett antal rekommendationer.

KAPITEL 2 FRÅN LÖNTAGARFONDER TILL STIFTELSE

Stiftelsen för strategisk forskning, SSF, är en av de stiftelser som bildades efter det att riksdagen 1993 beslutat att föra över kapital från löntagarfonderna till forskningsstiftelser under regeringen Bildt 1991–1994. Andra större sådana stiftelser är Mistra och KK-stiftelsen. Totalt överfördes omkring 17 miljarder kronor i dåtidens penningvärde till tio stiftelser och av dessa gick sex miljarder till SSF.

Stiftelser är en gammal och väletablerad företeelse i Sverige, som kanske är det land i världen som i förhållande till befolkningens storlek har flest stiftelser. Det rör sig enligt beräkningar sannolikt om minst 25 000 stiftelser (Wijkström & Einarsson 2004). Att det blivit så sammanhänger med den svenska skattelagstiftningen som av hävd gynnat stiftelsebildning och inte på samma sätt – genom skatteavdrag – främjat donationsverksamhet. Forskning är ett mycket vanligt ändamål för svenska stiftelser.

Sverige är med andra ord ett stiftelsevärt land. Ändå har löntagarfondsstiftelserna varit föremål för återkommande ifrågasättanden och kontroverser. Detta har i hög grad sin grund i stiftelsernas tillkomsthistoria. Stiftelsekapitalets ursprung i löntagarfonderna var unikt. Att avveckla löntagarfonderna var en politisk ambition hos regeringen Bildt som den dåvarande oppositionen naturligt nog var kritisk till. Ett huvudargument mot stiftelsebildning från oppositionens sida var att löntagarfonderna bestod av offentliga medel och att stora ekonomiska tillgångar därmed kom att undandras från statlig kontroll och styrning. Omvänt var ett huvudargument för valet av stiftelseformen att just detta var syftet.

2.1 Den borgerliga regeringens målsättning

Regeringens ambition var att skapa ett alternativ till den rådande modellen för forskningsfinansiering via fakulteter och forskningsråd (Benner 2001, Benner 2005). Det handlade om att söka en form för resurstilldelning som bröt med den rådande finansiärskulturen, som ansågs byråkratisk, med omständliga beslutsvägar, i hög grad präglad av rättvisetänkande och kanske framförallt av en benägenhet att ge många små anslag i stället för stora till några få (Benner 2005). Stiftelserna skulle arbeta med större resurser till färre forskare och det skulle ges stort förtroende till de ledande forskarna att ta sig an de stora projekten och programmen. Med dessa antogs man lättare kunna åstadkomma den samverkan med näringslivet som i debatten alltmer börjat utpekats som en svag punkt i svensk forskning.

Regeringens deklarerade avsikt var att fördela resurserna snabbt över en tidsperiod på tio till femton år, alltså en formlig injektion av resurser i forskningssystemet. Detta kunde ha talat emot stiftelseformen, som ju vanligen används just för att åstadkomma varaktighet. Men skälet var inte främst forsknings- och näringspolitiskt, utan politiskt i en vidare mening: regeringen sökte en juridisk form som skulle omöjliggöra att löntagarfondernas medel skulle kunna återtas under statlig kontroll av en annan riksdagsmajoritet.

2.2 Tillsyn och kontroll

Regeringen utformade stiftelsernas stadgar – vilket var nödvändigt – och utsåg de första styrelserna, men sedan skulle dessa vara självförnyande, låt vara med möjlighet för regeringen att utse en ledamot och med en skyldighet för stiftelserna att ge akademier och universitet/högskolor möjlighet att lämna förslag på ledamöter.

Den kontrollmekanism som staten inrättade i förhållande till denna ovanliga form av förvaltning av offentliga tillgångar var att ge de tre akademierna Kungl. Vetenskapsakademien, KVA, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA samt Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA, en befogenhet att, i olika konstellationer, granska stiftelserna, däribland SSF. Inga sanktionsmöjligheter följde dock av denna granskningsfunktion.

Även tillsynen av stiftelserna bar prägel av undantag. Med stiftelselagens tillkomst 1994 undantogs de statligt bildade stiftelserna från den tillsyn av länsstyrelsen som vanliga stiftelser är underkastade. Som skäl uppgav regeringen att den offentlighet, som reglerna om offentliggörande av årsredovisning garanterar för dessa stiftelser, skulle vara tillräcklig (prop. 1993/94:9 s. 89 f.).

Att man undantog de statligt bildade stiftelserna från denna tillsyn var i linje med den självständighet som regeringen eftersträvade för löntagarfondsstiftelserna. Undantaget har sannolikt bidragit till föreställningen att stiftelserna skulle vara mera autonoma än de faktiskt är. Trots att detta undantag bidragit till oklarheten om stiftelsernas ställning och befogenheter dröjde det till 2009, innan åtgärder vidtogs. Efter kritik från Riksrevisionen, som granskat stiftelsernas årsredovisningar och framfört kritik, beslöts då genom en lagändring att dessa stiftelser inte längre med automatik skulle undantas från full tillsyn (prop. 2008/09:84). Ungefär samtidigt tog Riksrevisionen ett beslut om att inte längre utnyttja sin möjlighet att utse en revisor.

Fortfarande undantas dock från tillsyn enligt en grundprincip som tillämpats, de stiftelser – däribland SSF – som enligt sina stadgar uttryckligen har förbehållit sig rätten att vara undantagna. SSF har således under hela sin verksamhetsperiod, och därmed även under den period som denna granskning gäller, stått utanför den ordinarie form av granskning via länsstyrelserna som stiftelser vanligen omfattas av.

2.3 Stiftelsernas uppfattning av sin roll

Stiftelsernas självförståelse och uppfattning av sin roll och uppdrag präglades av de juridiska och politiska omständigheterna kring deras bildande. Även om stiftelserna tog upp vissa arbetsformer som också tillämpades i forskningsrådssfären, med vetenskapliga beredningsgrupper, expertutlåtanden med mera, så fanns en medvetenhet om att man kunde och kanske borde ta roller som avvek från myndigheternas.

Man förvaltade självständigt stora förmögenheter och upplevde det som om dessa förmögenheter kunde disponeras mer eller mindre efter eget gottfinnande; inga pekpinningar kunde komma från staten, inga oförbrukade medel behövde återlämnas efter budgetårets slut. Inte ens den av regeringen tydligt angivna ambitionen att se löntagarfondernas medel som en tillfällig insats som skulle förbrukas snabbt och kraftfullt visade sig i praktiken ha någon inverkan på stiftelsernas agerande. Samtliga av dessa är fortfarande i verksamhet och flertalet ser ingen skarp bortre tidsgräns för denna.

I samma anda ansåg sig de nya stiftelserna överlag inte skyldiga att följa den då gällande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, trots att lagen i 1 kap. 6 § uttryckligen omfattade stiftelser "vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten". När en juridisk prövning gjordes av denna fråga 1998 på initiativ av KK-stiftelsen, visade sig den tillämpade tolkningen ohållbar och stiftelsens verkställande direktör (VD) avgick i december samma år.

Löntagarfondsstiftelserna avsågs alltså få ett brett handlingsutrymme inom ramen för stiftelseformen. I fråga om bundenheten till stiftelseändamålet finns dock inget underlag för att bedöma stiftelser bildade av staten på annat sätt än andra stiftelser. Självständigheten i detta avseende är således inte större hos löntagarfondsstiftelserna än hos andra stiftelser.

Kännetecknet på en stiftelse i juridisk mening har sedan länge varit – även före stiftelselagens tillkomst 1994 – att egendom har avskilts av en stiftare för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelseändamålet är alltså orubbligt och det ankommer på styrelsen att vid utövandet av sin beslutsmakt hålla sig inom den genom stiftelseändamålet bestämda ramen. Skulle man uttryckligen ha rätt att göra självständiga bedömningar som definitivt faller utanför ramen för ändamålet, föreligger inte någon stiftelse i juridisk mening.

2.4 Den socialdemokratiska regeringens målsättning

Efter regeringsskiftet 1994 sökte den socialdemokratiska regeringen återföra mer av kontrollen över stiftelserna till riksdag och regering. De nya forskningsstiftelserna skulle efter stiftelselagens ikraftträdande 1996 och ett uppföljande beslut av regeringen 1997 inte längre självförnyas, utan regeringen skulle nu utse samtliga deras ledamöter samt tillsätta ordföranden. Denna nya praxis infördes successivt. Även stadgar kunde nu ändras, dock inte ändamålsparagrafen, eftersom stiftelsekapital inte kunde återtas av staten. Akademiernas granskningsbefogenhet lämnades också oförändrad.

Man kan uppfatta perioden från lanseringen av det politiska projektet att göra forskningsstiftelser av löntagarfondernas medel fram till omkring 2000, som en

period av kontrovers eller fejd om graden av stiftelsernas självständighet gentemot staten och en demokratisk kontroll över förmögenheternas användning. Resultatet blev en kompromiss. Den borgerliga regeringen hade sökt en mycket hög grad av självständighet, den nya socialdemokratiska regeringen från 1994 sökte minska självständigheten. Men också med de förändringar som genomfördes under 90-talets andra hälft hade det svenska forskningssystemet tillförts en helt ny aktörsgrupp med befogenheter, arbetsformer och regelverk som kraftigt skilde sig från forskningsmyndigheternas.

2.5 Akademiernas granskning av KK-stiftelsen

Under större delen av 2000-talet rådde i stort sett lugn och arbetsro i stiftelsesfären och i flera utredningar och forskningsanalyser kom fortlöpande besked om att den nya aktörsgruppen svarade för icke oväsentliga bidrag till det svenska forskningssystemet. Men också under denna period uppkom diskussioner som bottnade i skilda synsätt på och tolkningar av vad stiftelserna borde göra.

En principiellt intressant sådan diskussion gällde KK-stiftelsen. KVA och IVA beslöt att utnyttja sin granskningsrätt och valde att titta närmare på KK-stiftelsen (KVA rapport 2002:1). Granskningen utmynnade i stor skepsis mot vissa stöd (främst till den s.k. upplevelseindustrin och programmet för IT i skolan), som man uppfattade som oseriösa eller av tvivelaktigt värde. Granskningsgruppen menade att styrelsen tänjt på stadgarnas innebörd och att satsningen knappast inrymdes under stadgarna, men man tog inte steget fullt ut och påstod att satsningen verkligen var ändamålsstridig. KK-stiftelsens styrelse, som naturligtvis kände sig ifrågasatt, tillkallade då stiftelserättslig expertis. Jur.dr. Katarina Olsson menade i sin granskning att kritik knappast kan framföras i ett stiftelserättsligt perspektiv förrän styrelsen gått utanför ändamålet enligt stadgarna. ”Jag uppfattar det som att granskarna snarare har en annan åsikt om hur ändamålsuppfyllelsen skall ske än vad styrelsen har.” (Olsson 2002, s. 13)

Frågor om hur gränserna ska dras kring stiftelsernas uppdrag är alltså inte nya utan snarare ett återkommande inslag och föremål för fortlöpande tolkningar, där olika läger företräder olika uppfattningar.

2.6 Den nya borgerliga regeringen

Under 2009 bedömde regeringen Reinfeldt att det var dags att ta ett initiativ för att återföra ansvaret för styrelsernas sammansättning i löntagarfondsstiftelserna till forskarsamhället för att därmed minska den politiska styrningen. Riksdagen antog propositionen 2009/10:136, *Ökad frihet för vissa stiftelser som finansierar forskning*, i slutet av april 2010.

Regeringen ska inte längre utse och entlediga samtliga ledamöter, utan ska endast utse och entlediga två styrelseledamöter i varje stiftelse. Minst en av de ledamöter, som regeringen utser, ska ha relevant ekonomisk kompetens för styrelsearbetet. De styrelseledamöter, som inte utses av regeringen, ska utses och entledigas av stiftelsernas styrelser efter förslag av forskarsamhället och en ledamot utses av den avgående stiftelsestyrelsen. Styrelsen utser ordförande och vice ordförande inom sig. Mot propositionen reserverade sig utbildningsutskottets socialdemokratiska ledamöter.

I samma riktning, alltså mot ökad självständighet för stiftelserna och minskat beroende av statligt inflytande, har löntagarfondsstiftelserna också gått när det gäller upphandlingsreglerna. I den nya lagen (2007:1091) om offentlig upphandling fordras enligt 2 kap. 12 §, förutom att stiftelserna till största delen är finansierade av staten, att mer än halva antalet styrelseledamöter måste vara utsedda av staten. Sedan maj 2010, då riksdagen beslutat att regeringen inte längre skulle utse hela styrelsen i stiftelserna, utan bara två av deras ledamöter, är löntagarfondsstiftelserna således inte längre skyldiga att följa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. (Granskningsrapport, Ernst & Young AB 2012-10-15.) Staten ansågs därmed inte längre utöva något avgörande inflytande över stiftelsernas verksamhet, vilket är den springande punkten här.

Frågan är av viss betydelse för hur man bör se på SSF:s agerande när det gäller marknadsförings- och PR-aktiviteter.

2.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att samtidigt som löntagarfondsstiftelserna svarat för väsentliga bidrag till svensk forskning under snart två decennier har deras arbetsvillkor och rättsliga reglering omgetts av vissa oklarheter och politiska kontroverser. Två huvudsakliga tendenser kan urskiljas. Å ena sidan borgerliga regeringar, som agerat för stor självständighet för stiftelserna och ett stort avstånd mellan stiftelserna och staten. Å andra sidan, socialdemokratiska regeringar som arbetat för att knyta stiftelserna närmare staten. För att förstå händelseutvecklingen i SSF under de senaste åren, som kommitténs granskningsuppdrag gäller, är det viktigt att ha dessa bakomliggande faktorer i stiftelsernas tillkomst och villkor klara för sig.

KAPITEL 3 DET STIFTELSERÄTTSLIGA RAMVERKET

3.1 Stiftelselagen (1994:1220)

Det främsta regelverket för SSF är naturligtvis stiftelselagen. I denna lag utvecklas stiftelsen som associationsform samt alla särskilda krav som ställs på förvaltning m.m. i just stiftelser. I det följande beskrivs de väsentligaste delarna av stiftelsejuridiken utifrån uppdragsfrågorna.

En stiftelse bildas som sagt genom att en stiftare avskiljer viss egendom för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Resultatet blir ett självvägande rättssubjekt – en juridisk person – som inte har några delägare eller medlemmar. Av kravet på varaktighet följer att ändamålsbestämmelsen i stadgarna inte får ändras eller upphävas (utan permutation). Härav följer att i princip alla stiftelser – även forskningsstiftelser – är olika i den meningen att varje stiftelse har sin ändamålsbestämmelse.

3.1.1 Ändamålsbundna stiftelsemedel

Stiftelseändamålet är alltså orubbligt och det är styrelsens sak att vid utövandet av sin beslutsmakt hålla sig inom den genom stiftelseändamålet bestämda ramen (prop. 1996/97:22 s. 33, Olsson 1996 s. 238 ff., Isoz 1997 s. 56 ff. och Hessler 1952 s. 206 not 82 och s. 283). All användning av en stiftelses tillgångar måste alltså i princip falla inom ramen för stiftelsens ändamål enligt stadgarna. Skulle styrelsen ha fått rätt att själv avgöra vilka ändamål som ska främjas eller ha fått rätt att göra självständiga bedömningar även utanför ramen för det givna ändamålet, så föreligger inte någon stiftelse i juridisk mening. Denna princip gäller även en löntagarfondsstiftelse som SSF.

Stiftelsen avviker härigenom från aktiebolaget, som också består av en självständig förmögenhetsmassa. Aktiebolagets verksamhet går inte ut på att uppfylla något visst ändamål i den mening som avses i stiftelselagen. Föremålet för bolagets verksamhet anges endast till sin art och denna uppgift i bolagsordningen kan för övrigt ändras av bolagsstämman, som består av ägarkollektivet.

Även i ett annat avseende avviker stiftelsen från aktiebolaget. Stiftelselagen tänker sig inte att stiftelsen ska förvaltas av någon VD. Därför måste en VD i en stiftelse hämta samtliga beslutsbefogenheter genom delegation från styrelsen, eftersom lagen inte ger några befogenheter. I andra stiftelser förekommer även andra beteckningar än VD. Sparbanksstiftelsens motsvarighet benämns t.ex. verkställande tjänsteman.

SSF tillhör den kategori av stiftelser som har ett rent ideellt ändamål, forskning, och som därför är besläktad med ideella föreningar. Andra stiftelser driver rörelse på liknande sätt som bolag eller ekonomiska föreningar.

Skulle styrelsen i enlighet med vad som nu sagts använda stiftelsens tillgångar klart i strid mot ändamålet, föreligger ett befogenhetsöverskridande som kan föranleda personlig ersättningsskyldighet för ledamöterna gentemot stiftelsen (stiftelselagen 5 kap. 1 §). Enligt samma grunder är en revisor ersättningsskyldig. Revisorn ansvarar även för skada som uppsåtligt eller av oaktsamhet orsakats av revisorns medhjälpare (stiftelselagen 5 kap. 2 §). Ytterst är det till och med straffbart som trolöshet mot huvudman för styrelsemedlemmar att göra flagranta befogenhetsöverskridanden (Holmqvist, Leijonhufvud, Träskman & Wennberg 10 kap. 5 § s. 5).

3.1.2 Styrelsens möjligheter att tolka stadgarna

Eftersom det är SSF-styrelsen som tillämpar stadgarna, är det också styrelsen som ska tolka stadgarna, om det uppstår ett tolkningsbehov. Men det är väsentligt att slå fast att tolkning inte är någon skönsmässig maktutövning som ger den tolkande rätt att skraddarsy en lösning efter den utgång som man föredrar (Samuelsson 2011 s. 25). All tolkning måste ske mot bakgrund av att stiftelsens ändamål är ett uttryck för stiftarens vilja och med målet att bundenheten mellan ändamål och förmögenhet ska bestå (Olsson 1996 s. 301). Stadgar behöver tolkas då innebörden är oklar i något hänseende för att förstå textens innebörd. Om innebörden av bestämmelsen i stadgarna är tydlig och klar, kan inte styrelsen genom ”tolkning” ge den en annan innebörd för att på så sätt kringgå permutationsreglerna. Avgörande vid tolkningen ska vara stiftarens vilja såsom den framträder vid tidpunkten för förordnandet och det främsta uttrycket för stiftarens vilja är ordalydelsen.

3.1.3 Vilka kostnader får godtas i en stiftelse?

Det ligger i sakens natur att en stiftelse har kostnader och att stiftelseförmögenheten får användas för att betala dessa kostnader. Kostnaderna måste emellertid vara knutna till verksamheten som den kommit till uttryck i stiftelseändamålet. Exempel på sådana kostnader är först och främst personalkostnader för beredning av stiftelsens beslut samt skälig arvodering av styrelseledamöter och revisorer.

Även representation hänförs till kostnader för stiftelsen, allt under förutsättning att representationen hanteras med omdöme och måttfullhet. Den viktigaste uppgiften i alla stiftelser är ju att aktivt verka för en så effektiv användning som möjligt av stiftelsens medel och att ändamålet tillgodoses (Olsson 1996 s. 361). Avgörande för vad som är att betrakta som en kostnad för stiftelsen är anknytningen till stiftelsens verksamhet, som den kommit till uttryck i stiftelseändamålet. Saknas anknytningen till denna verksamhet, kan representation inte försvaras som en kostnad för stiftelsen med hänvisning exempelvis till storleken på stiftelsens förmögenhet.

Det är dock viktigt att särskilja representation från fester som utgör en direkt tillämpning av stiftelseändamålet. Det finns forskningsstiftelser, som utdelar forskningspris, och vars stadgar uttryckligen säger att utdelningen ska ske under högtidliga och

festliga former. För dessa stiftelser blir det aldrig aktuellt att ifrågasätta om festen är en tillåten form av representation, av det enkla skälet att den utgör en rak tillämpning av stiftelsens ändamålsbestämmelse. Det innebär att alla forskningsstiftelser inte kan dras över en kam, när man bedömer tillåten nivå på festmiddagar.

Vid sidan av representation är marknadsföring eller kommunikation med omvärlden att hänföra till kostnader för stiftelsen, när det exempelvis gäller annonsering för att nå presumtiva destinatärer eller andra kostnader för information till forskarsamhället om stiftelsen. Avgörande för vad som är att betrakta som en kostnad för stiftelsen, även när det gäller marknadsföring och kommunikation, är anknytningen till stiftelsens verksamhet enligt stiftelseändamålet.

För näringsdrivande stiftelser, som mot betalning producerar varor/tjänster, är det möjligt att utrymmet för marknadsföring och representation blir större. Stiftelsen kanske driver en restaurang för att sprida kunskap om italiensk matlagning eller driver en bokhandel för att bidra till spridandet av skönlitteratur. I dessa stiftelser lever man så att säga som aktiebolag men inom stiftelserättens ramar. Styrelsen får då agera på affärsmässiga grunder, men egendomen måste användas i enlighet med ändamålet (Olsson 1996 s. 362 f.). För de stiftelser som – liksom SSF – inte bedriver någon näringsverksamhet, uppstår inte problematiken att parera driften av näringsverksamheten med ändamålsuppfyllelsen. Producerar man inga varor/tjänster, så finns heller inga kundkontakter att vårda eller varor att marknadsföra. Det påverkar givetvis synen på i vilken utsträckning representation eller marknadsföring är förenlig med ändamålet.

3.1.4 Revision av stiftelser

Stiftelselagen innehåller i 4 kap. en tvingande reglering om revision i stiftelser. En stiftelserevisor har i praktiken en lite annan uppgift än revisorn i bolag eller föreningar. Vid granskningen står stiftelsens ändamål och av stiftaren formulerade stadgar i centrum. Revisorn ska kontrollera att styrelsens åtgärder överensstämmer med stiftelselagen och med föreskrifterna i stadgarna samt med andra bestämmelser som gäller för stiftelsen. Revisorn måste därför ha goda kunskaper om både stiftelselagen, stadgarna och styrdokumentet. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt hur ändamålet uppfyllts och om styrelsen använt medel på ett sätt som inte överensstämmer med ändamålet. Revisorn ska också kontrollera att de arvoden som utbetalats till styrelseledamöter och andra är skäliga med hänsyn till stiftelsens ändamål och arbetets omfattning. Revisorn lämnar varje år en revisionsberättelse till styrelsen som grundas på en revision av årsredovisningen samt styrelsens och VD: s förvaltning av stiftelsen (Olsson 1996 s. 396 f.).

Det är inte ovanligt att en stiftelse, som har flera revisorer, delar upp granskningsarbetet mellan sig. Även i sådana fall är dock var och en av revisorerna i princip ansvarig för hela den granskning som revisionsuppdraget omfattar (Isoz 1997 s. 134).

KAPITEL 4 STIFTELSEN FÖR STRATEGISK FORSKNING – VERKSAMHET OCH ORGANISATION

4.1 Stiftelsens uppdrag

Enligt stiftelsens ändamålsparagraf (1 §) i stadgarna är stiftelsens ändamål att stödja naturvetenskaplig, teknisk och medicinsk forskning. Stiftelsen ska vidare främja utvecklingen av starka forskningsmiljöer av högsta internationella klass med betydelse för utvecklingen av Sveriges framtida konkurrenskraft.

Stiftelsens verksamhet ska enligt (3 §) byggas upp successivt på grundval av stiftelsens egna självständiga bedömningar. Utmärkande för stiftelsens verksamhet ska bl.a. vara

- koncentration av insatserna så att forskningsområden med internationell slagkraft kan etableras
- etablerande av ett internationellt forskarutbytesprogram
- uppbyggnad av forskarutbildning och forskarrekrytering
- uppbyggnad av forskningscentra i nära anslutning till universitet/högskolor
- samverkan mellan universitet/högskolor och näringslivet beträffande forskning inom områden som är särskilt intressanta för näringslivet
- forskarrörlighet.

4.2 Stiftelsens organisation och administration

4.2.1 Styrelse

Enligt de stadgar som gällde under perioden 2008/2009 skulle styrelsen bestå av minst nio och högst tretton ledamöter, vilka utsågs för en bestämd tid. Regeringen utsåg och entledigade samtliga ledamöter och bestämde också vem som skulle vara ordförande. Under 2008/2009 bestod SSF:s styrelse av elva ledamöter, där fyra av ledamöterna kom från den akademiska världen, medan resterande ledamöter hade en bakgrund i näringslivet eller politiken.

Under 2010 beslutade riksdagen att ändra proceduren för hur löntagarfonds-stiftelsernas styrelsemedlemmar ska utses (prop. 2009/10:136). Regeringen ska inte längre utse samtliga ledamöter. Styrelsen ska bestå av tio ledamöter. Nio av ledamöterna utses av fyra intressegrupper: regeringen, alla universitet och högskolor (företrädna av SUHF, Sveriges universitets- och högskoleförbund), KVA och IVA samt myndighetscheferna vid fyra statliga forskningsfinansiärer (Vetenskapsrådet, FAS, Formas, samt VINNOVA). Den tionde ledamoten utses den sittande styrelsen. Mandatperioden för en ledamot är upp till tre år med möjlighet till förlängning en period. Den nuvarande styrelsen har en mandatperiod som sträcker sig från 1 juli 2010 till 1 juli 2013 och består av nio ledamöter; en plats i styrelsen är vakant. Nuvarande styrelseordföranden har suttit sedan januari 2008.

Styrelsen har även delegerat vissa frågor rörande den direkta styrningen av förvaltningen till en kapitalförvaltningskommitté, som består av ett antal ledamöter utsedda av styrelsen.

4.2.2 Kansli

Stiftelsens verksamhet leds av en verkställande och en administrativ direktör (AD) direkt under stiftelsens styrelse. VD och AD stöttas i sin tur av ett kansli som under perioden 2008–2009 bestod av femton personer, inklusive ledningsgrupp (VD och AD) samt handläggare. Hösten 2012 hade kansliets storlek minskat till fjorton personer, men personalen bestod i princip av samma personer med samma arbetsuppgifter som tidigare (Verksamhetsberättelse 2008, 2009 samt SSF:s webbplats). Tyngdpunkten i SSF:s verksamhet utgörs av de forskningsprogram som stiftelsen utlyser. Ansökningar till de olika forskningsprogrammen lämnas via stiftelsens webbaserade ansökningsportal som hittas via stiftelsens webbplats, www.stratresearch.se.

4.2.3 Stiftelsens revisorer

Under perioden 2008–2009 (Verksamhetsberättelse 2009) utsågs tre av stiftelsens revisorer av styrelsen. Två av dessa var s.k. verksamhetsrevisorer och den tredje, auktoriserad revisor på Ernst & Young. Den fjärde revisorn var förordnad av Riksrevisionen. I slutet av 2009 tog Riksrevisionen ett strategiskt beslut om att man inte skulle revidera vissa stiftelser, bl.a. SSF, vilket innebar att Riksrevisionens representant i revisionsgruppen drog sig tillbaka. Efter 2009 har revisionen utförts av Ernst & Youngs representanter samt de två tidigare verksamhetsrevisorerna.

4.3 Styrdokument och andra regelverk

De av stiftelsens styrdokument som är viktigast för kommitténs uppdrag är delegationsordningen, arbetsordningen, VD-instruktionen, representationspolicyn samt kommunikationspolicyn.

4.3.1 Vilken beslutanderätt har VD respektive AD enligt delegationsordningen, arbetsordningen samt VD-instruktionen?

SSF:s delegationsordning fastställdes av styrelsen den 13 december 2006 och har därefter reviderats i ett antal omgångar. Vid tidpunkten då de första avtalen skrevs med MBAB gällde den delegationsordning som hade reviderats den 8 februari 2008. Delegationsordningen har därefter reviderats ytterligare två gånger. Dessa förändringar berör inte någons beslutanderätt. Arbetsordningen fastställdes av styrelsen den 14 september 2007 och har därefter reviderats den 1 juli 2012.

En arbetsordning ska beskriva vilka arbetsuppgifter som olika personer eller organ ska utföra, vare sig det handlar om beslutsfattande eller ej. En delegationsordning

ska enbart fokusera på frågan om vem som har rätt att fatta vilka beslut. Stiftelsens arbetsordning och delegationsordningen är problematiska såtillvida att dessa båda dokument delvis överlappar varandra. Arbetsordningen handlar även om delegation av beslutanderätt och delegationsordningen handlar även om arbetsuppgifter som inte förutsätter någon beslutanderätt, t.ex. utarbetande av förslag.

Som tidigare påpekats, grundar en VD i en stiftelse sina beslutsbefogenheter, inte på lag, utan enbart på delegation från styrelsen. Man kan därför inte utgå från att en VD i en stiftelse har ett visst ansvarsområde, utan att först ha kontrollerat att delegationsordningen ger honom/henne detta.

Samtidigt ger SSF:s delegationsordning oklara besked om VD:s beslutskompetens. Först konstateras att stiftelsens styrelse har det övergripande ansvaret för alla beslut inom stiftelsen. Så exemplifieras dessa med ”policy, större anslag, budget, beslut om forskningsprogram och andra frågor av övergripande, strategisk eller principiell betydelse”. Vidare konstateras att styrelsen ansvarar för att stiftelsens förmögenhet förvaltas på ett betryggande sätt, så att riskerna begränsas och möjligheterna till god avkastning tillvaratas. Frågor rörande förvaltning av stiftelsens kapital delegeras till en kapitalkommitté. Övriga frågor delegeras till VD, AD, annan tjänsteman, kommitté eller beredningsgrupp.

Beslutskompetensen definieras alltså negativt (övriga frågor) och mottagarna av delegationen är ett kollektiv. Längre fram i delegationsordningen specificeras ett antal befogenheter som tillkommer VD, främst inom området för stiftelsens kärnverksamhet. Det handlar om sådant som rätt att besluta om bidrag inom en viss ram att utse ledamöter i fasta beredningskommittéer, att godkänna igångsättningsavtal och programavtal samt att besluta om sakkunniga för granskning av ansökningar och för vetenskapliga utvärderingar.

Utanför denna kärnverksamhet formuleras befogenheten för VD att besluta om tillsättning av och besluta om anställningsvillkor och löneförmåner för AD, att föra förhandlingar i frågor rörande arbetsrätt för AD och i förekommande fall besluta eller sluta avtal för arbetsgivarens räkning samt att besluta om tjänsteresor, deltagande i kurser samt förläggning av semester och annan ledighet för AD. Till detta läggs *att besluta i andra ärenden som inte är av sådan principiell vikt att de bör behandlas av styrelsen i plenum.*

I VD-instruktionen formuleras – utöver ett antal arbetsuppgifter som inte förutsätter beslutsfattande – att ”VD:s normala arbetsuppgifter är att sköta stiftelsens löpande, operativa verksamhet”. Detta kan möjligen uppfattas som en delegation, men det är oklart eftersom denna formulering inte står i delegationsordningen. Dessutom kommer den delvis i konflikt med AD:s beslutanderätt i delegationsordningen.

AD ges nämligen befogenhet att tillsätta och besluta om anställningsvillkor och löneförmåner för tjänster vid kansliet, att föra förhandlingar i frågor rörande arbetsrätt och löner vad gäller tjänster vid kansliet och i förekommande fall besluta eller sluta avtal för arbetsgivarens räkning. Härtill kommer den något uppseendeväckande befogenheten att i förening med styrelsens ordförande besluta om anställningsvillkor och löneförmåner för VD .

AD har med andra ord fått beslutsbefogenheter enligt delegationsordningen som gör att man inte kan beskriva VD:s beslutsbefogenheter så att han är ansvarig för den löpande förvaltningen.

4.3.2 En ny vision för stiftelsens informations- och kommunikationsarbete

I slutet av oktober 2008 diskuterade styrelsen behovet av att förändra och förnya stiftelsens informations- och kommunikationsinsatser. Stiftelsens kommunikationsarbete, som tidigare vägletts av en vision med tydlig fokus på beslutsfattare och övriga som arbetar med forskningsrelaterade frågor, skulle nu inriktas på att öka allmänhetens, särskilt ungdomars, intresse för och attityd till naturvetenskap och teknik. Styrelsen ville också synliggöra SSF:s roll i svensk forskningsfinansiering och lyfta fram vad ”stiftelsens offentliga medel använts till” (styrelseprotokoll 2008-10-30 samt 2008-12-16). Detta fokus på allmänhetens intresse och synliggörandet av stiftelsens roll i forskningsfinansieringen uppfattar kommittén som de effektmål som var vägledande för planeringen och genomförandet av jubileet.

I september 2009 diskuterade styrelsen stiftelsens informations- och kommunikationsaktiviteter i ett bredare perspektiv och en grupp bestående av styrelsens ordförande, ytterligare en styrelseledamot samt VD och AD fick i uppdrag att ta fram ett offertunderlag för upphandling av en strategisk kommunikationsplan samt se över kompetensbehovet i informationsarbetet (styrelseprotokoll 2009-09-10). I mars 2010 informerades styrelsen om att upphandlingen av en kommunikationsplattform hade avslutats och att kommunikationsbyrån Springtime fått uppdraget (styrelseprotokoll 29-30 mars 2010). Den 15 juni 2010 presenterade Springtime ett förslag till ny kommunikationsplattform, där man konstaterade att det övergripande målet för SSF:s kommunikation borde vara att höja förtroendet och anseendet för svensk forskning. Ett delmål – som också angavs i kommunikationsplattformen – var att stiftelsen år 2015 skulle ha ”ett högt anseende och uppfattas som den ledande och mest attraktiva forskningsfinansiären i Sverige” (Springtime 2010). Styrelsen beslutade att fastställa den föreslagna planen för kommunikationsarbetet för de närmaste fem åren samt att ge VD i uppdrag att implementera förslaget till kommunikationsplattform (Styrelseprotokoll 2010-06-15).

4.3.3 Representationspolicy

Stiftelsen har ingen konkretiserad representationspolicy som skulle ha kunnat vara vägledande för planeringen av jubileumsfesten. Frågan om representation hanteras endast i stiftelsens personalhandbok, daterad 2010-01-01, och då i allmänna termer:

”Stiftelsen skall verka för en alkohol- och drogfri arbetsmiljö. Alkohol kan serveras i samband med representation, personalfester och liknande arrangemang.

Stiftelsen strävar efter att ha så låga representationskostnader som möjligt. Den administrativa chefen skall i förväg godkänna medarbetarnas eventuella utgifter i samband med representation. Ej godkänd representation ersätts inte av Stiftelsen. Även luncher, middagar o dyl. i samband med interna och externa möten skall i förväg godkännas, om dessa skall ske på Stiftelsens bekostnad.”

4.3.4. Stiftelsens upphandlingsregler

Det råder delade meningar inom stiftelsen huruvida det har funnits något styrdokument för upphandling vid tidpunkten, då de första avtalen med MBAB tecknades angående olika marknadsförings- och kommunikationsinsatser. Flera av de intervjuade menar att det åtminstone har funnits en muntlig policy om att stiftelsen ska sträva efter att följa de statliga regelverken kring upphandling. Granskningskommittén har också fått ta del av ett odaterat dokument (inte formellt fastställt av styrelsen) benämnt ”Upphandlingsregler för Stiftelsen för Strategisk Forskning” där första punkten anger att ”all upphandling vid Stiftelsen skall göras affärsmässigt och kostnadseffektivt med hög kvalitet med beaktande av de regler som gäller för offentlig upphandling, se Lagen om Offentlig Upphandling (LOU 1992:1528) och tillhörande författningstexter”.

De odaterade upphandlingsreglerna är till utseendet mycket likt det dokument som benämns ”Upphandlingsregler för Stiftelsen för Strategisk Forskning” och som är daterad 2010-01-01 (inte heller detta formellt fastställt av styrelsen). Även här framgår klart och tydligt att stiftelsen avser att följa de regler som gäller för offentlig upphandling, dock med den skillnaden att dokumentet hänvisar till LOU 2007:1091 i stället för LOU 1992:1528.

Dokumentet tar upp samma punkter, de skillnader som finns gäller meningar som formulerats om, nya tjänstebeteckningar som införts samt förändringar i ansvarsfördelning mellan individer. De små skillnaderna mellan dokumenten och hänvisningen till LOU 2007: 1091 tyder på att dokumentet från 2010 utgör en uppdaterad version av de odaterade upphandlingsreglerna. Den här slutsatsen förstärks av det faktum att beteckningen *kanslichef* har bytts ut till *administrativ chef* i dokumentet från 2010; titelbytet ägde rum under 2009 (Verksamhetsberättelse för 2008 samt 2009). Med andra ord, det odaterade dokumentet är med stor sannolikhet

äldre än dokumentet daterat 2010. Det är också sannolikt att det är det odaterade dokumentet som borde ha varit vägledande inom SSF när avtalen med MBAB skrevs.

4.4 Kulturen i stiftelsen

För att tydliggöra bilden av hur verksamheten har fungerat i stiftelsen beskrivs i det följande avsnittet hur kulturen i stiftelsen – arbetsmiljön och umgängesklimatet i vid mening – sett ut i styrelse och på kansli och hur den har förändrats över tiden. Den bild som tecknas i detta avsnitt bygger till största delen på de intervjuer kommittén gjort med kanslipersonal, styrelseledamöter och revisorer.

Stiftelsen har successivt utvecklat rutiner och metoder för att utlysa och fatta beslut om finansiering av projekt. Från att ha varit mycket få anställda med ett nytt uppdrag har stiftelsen växt och hittat former för sin verksamhet. Det finns en enig uppfattning bland alla intressenter – forskningssekreterare, ledning och styrelse – om att stiftelsen i dag har en ändamålsenlig process för att kunna urskilja och finansiera relevanta forskningsprojekt av god vetenskaplig kvalitet.

En stor majoritet av de handläggare som rekryteras till stiftelsen kommer från forskarvärlden. Dessa personer har tidigare haft funktioner i miljöer som kännetecknats av stor frihet och självständighet. I sina roller i stiftelsen har de fått stor frihet att välja former för hur kärnverksamheten ska bedrivas. Stiftelsen är en förhållandevis liten organisation, vilket gjort att arbetsformerna varit och i stor utsträckning fortfarande är fria och obyråkratiska. Behovet av regler har inte tidigare uppfattats som stort.

Ekonomiadministrationen verkar överlag ha fungerat väl. De revisorer som granskat verksamheten har heller inte funnit skäl att anmärka på kvalitén under de år som stiftelsen har verkat. Den övriga administrativa delen av stiftelsens verksamhet – personaladministration, regelverk för befogenheter, befattningsbeskrivningar, ledarskap etc. – är dock behäftad med stora brister och oklarheter och dessa förefaller ha ökat över tid.

Intervjuerna med kanslipersonalen visar att det genomgående har saknats befattningsbeskrivningar, vilket gjort det svårt att relatera prestation till förväntning och krav. Det synes inte ha förekommit någon systematisk kompetensutveckling eller vidareutbildning. Vid intervjuerna har det framkommit att arbetsklimatet har förändrats negativt över tid. Från att ha varit en arbetsplats där man upplevde att det var högt i tak har den utvecklats mot en arbetsplats där de enskildas frihetsgrader i arbetet har minskat. Det har t.ex. uppfattats som godtyckligt om någon anställd skulle få tillstånd eller inte att gå på en kurs eller ett externt seminarium, något som tidigare varit en självklarhet.

I stiftelsens personalhandbok hanteras frågan om hur och på vilka grunder lönejusteringar ska göras. De kanslianställda upplever dock inte att de har haft löneförhandlingar med ledningen, utan ny lön har meddelats i lönebeskedet. Lönesättningen uppfattas av personalen som godtycklig och orättvis.

Representation har generellt sett förekommit i en mycket blygsam omfattning. Enligt flera intervjuer har det varit oklart vad som gällt vid representation. Oaktat regler var det AD som avgjorde om något var tillåtet eller ej. Synen på representation förefaller ha blivit mer restriktiv med tiden.

Intervjuerna tyder på att kommunikationen mellan kansli och ledning inte har fungerat bra. Utvecklingen har gått från en kultur som kännetecknats av en informell gemenskap till en tydlig uppdelning i vi och dem: ledning och kansli. Det har funnits ett begränsat utrymme för diskussion och samtal mellan ledning och handläggare. Kanslipersonalen upplever att det inte har varit högt i tak på kansliet. Normen har över tid förskjutits: kanslipersonalen bör ligga lågt och inte sticka ut. Kanslipersonalen förmedlar också bilden av att den inte har fått tillgång till information från styrelsen i frågor som påverkat dess möjligheter att utföra sina uppdrag.

De styrelser som varit i kraft under stiftelsens verksamhetstid har i formell mening varit mycket kompetenta. Den akademiska nivån har varit hög och de som under senare år rekryterats från näringslivet har genomgående haft god erfarenhet från ledande uppdrag i andra styrelser eller operativa roller i privata företag.

Som tidigare visats ställer dock stiftelselagstiftningen speciella krav på hur verksamheten i en stiftelse ska bedrivas. Av intervjuerna framgår att styrelseledamöterna, med några få undantag, saknar kunskap om och erfarenhet av just stiftelser som associationsform. Det gör härvidlag ingen skillnad om styrelseledamöterna kommer från politiken, från forskarmiljöer eller från det privata näringslivet. Ändå har någon strukturerad form av styrelseintroduktion avseende just uppdrag i stiftelser inte förekommit. Vid intervjuer med styrelseledamöter har det framkommit att flera av ledamöterna varit helt okunniga om regelverket för stiftelser och det personliga ansvar en styrelseledamot har.

Med den nya nuvarande styrelseordförandens tillträde 2008 genomfördes ett antal förändringar i arbetssätt och rollfördelning mellan beslutande och verkställande ledning. Intervjuer och dokument pekar på att ordföranden har blivit alltmer operativ, vilket har förstärkt de oklarheter i rollfördelningen mellan styrelse och ledning som stiftelsens otydliga styrdokument gett utrymme för. När ordföranden säger sig ha rekommenderat VD att genomföra ett antal personaladministrativa åtgärder, har VD uppfattat detta som en beordring. Frågan om det varit VD:s sak att själv besluta om dessa åtgärder eller om det handlat om styrelsefrågor har inte varit lätt att besvara, då de styrdokument som reglerar rollfördelningen mellan styrelse och ledning ger motstridiga besked.

Granskningskommittén har sammantaget fått en bild av att det har funnits stora oklarheter om vem som egentligen bestämmer på kansliet. Intervjuerna visar att VD och AD i praktiken har delat upp verksamhetsansvaret mellan sig med effekten att VD inte haft den yttersta beslutsrätten över den löpande förvaltningen utan endast över en del av denna. I realiteten har VD varit forskningschef och AD har haft personalansvar. Samtidigt har titeln VD skapat förväntningar på att han har haft den övergripande chefsrollen. I avsaknad av en person som varit ansvarig för hela den löpande förvaltningen, har rollfördelningen mellan de tre aktörerna, styrelseordförande, VD och AD blivit oklar och flytande.

KAPITEL 5 JUBILEUMSFESTEN I STADSHUSET OCH ANDRA AVTAL MED MBAB

5.1 Bakgrund

Huvudanledningen till kommitténs granskning är det 15-årsjubileum som SSF firade med en jubileumsfest och ett seminarium. Redogörelsen nedan baseras väsentligen på en kombination av styrelseprotokoll, avtal med MBAB samt intervjuer.

Under hösten 2008 diskuterade styrelsen hur man lämpligen borde uppmärksamma det kommande 15-årsjubileet för stiftelsen. VD kontaktade övriga löntagarfondsstiftelser kring ett eventuellt samarrangemang, men de avböjde och ville uppmärksamma jubileet i bokform eller på annat sätt. SSF:s styrelse tillsatte då en arbetsgrupp med styrelsens ordförande, tre styrelseledamöter samt AD som fick i uppgift att ”ge råd och formulera budskap som skall användas i den externa kommunikationen” (Styrelseprotokoll 2008-12-16 § 69). Arbetsgruppen träffades endast en gång.

Styrelsens ordförande, som i ett annat sammanhang träffat Micael Bindefeld och uppenbarligen fått ett positivt intryck, föreslog att stiftelsen skulle ta kontakt med hans företag, Micael Bindefeld AB (MBAB), kring PR-frågorna. Den 15 december 2008 hade styrelsens ordförande samt stiftelsens VD och AD ett möte med MBAB. Dagen därpå gjorde MBAB en presentation för styrelsen, som beslutade att uppdraga åt AD att anlita en extern konsult för det tidigare diskuterade PR-arbetet. Styrelsen fattade aldrig något formellt, protokollfört beslut om att anlita just MBAB och diskuterade inga alternativa konsulter.

Stiftelsen bokade Stadshuset för jubileet och MBAB fick i uppdrag att arrangera SSF:s jubileumsfest. Medarbetare på SSF:s kansli var förvånade över att MBAB anlätades för PR-uppdraget, eftersom de ansåg att MBAB inte hade tillräckligt med kunskap om forskning för att kunna marknadsföra forskare och forskning, men de flesta hade däremot inga synpunkter på att MBAB anlätades som arrangör av festen i Stadshuset.

Första gången SSF:s kansli informerades om jubileumsfesten var på ett kanslimöte den 19 januari 2009. Trots att kansliet vid tidigare event på SSF alltid deltagit i både planering och genomförande, så engagerades inte kansliet initialt. Kansliet blev endast tillfrågat om vilka som skulle bjudas in men i ett så sent skede att det inte gick att påverka. Styrelsen fick information vid styrelsemötet i mars: ”Planeringen kring 15-årsjubileet fortskrider. Den 9 september blir det seminarium för presumtiva forskare på eftermiddagen och högtidssammankomst i Stadshuset för många av dem som på ett eller annat sätt under åren bidragit till Stiftelsens verksamhet.” (Styrelseprotokoll 2009-03-31 § 14). Ytterligare information gavs vid styrelsemötet i juni (Styrelseprotokoll 2009-06-04 § 29).

Stiftelsen och MBAB hade fortlöpande och täta kontakter, via ledningen, men MBAB:s konsulter träffade inte vid något tillfälle den tillsatta arbetsgruppen och deltog inte heller vid något ytterligare styrelsemöte. MBAB:s intryck var att besluten var förankrade i styrelsen och uppfattade – liksom styrelsens ledamöter och kansli – styrelseordföranden som drivande av och entusiastisk för PR-frågorna på SSF. Eftersom MBAB saknade tidigare erfarenheter av verksamheter som SSF försåg kansliet MBAB med underlag för deras vidare arbete.

5.2 Avtalen med MBAB

I början av 2009, den 13 januari, tecknade VD ett 12-månadersavtal med MBAB om PR-insatser och arrangemang av eventrelaterade projekt och samarbeten. Stiftelsen uttryckte i avtalet att man önskade ”maximal medial uppmärksamhet” (MBAB avtal 2) genom strategisk och effektiv PR. Micael Bindefeld avsåg att bearbeta media på ett resultatorienterat och personligt sätt genom specifika och riktade PR-insatser. Detta arbete syftade till att öka kännedomen om stiftelsen med ambitionen att gynna och ytterligare befästa varumärket SSF.

För detta projekt fakturerades stiftelsen ett månatligt arvode om 215 000 kr exklusive moms under tolv månader 2009. I avtalet stod att arvode skulle betalas ut även för det fall att stiftelsen helt eller delvis valde att avstå från att utnyttja MBAB:s tjänster under året. Arvodet inkluderade inga övriga kostnader, exempelvis för lokalhyra, inbjudningskort, catering, trycksaker, transporter, hotell, resekostnader etc. Sådana kostnader fakturerades separat. Parterna förband sig att inte för någon yppa avtalets innehåll vad gäller ersättningar, rättigheter och skyldigheter.

I avtalets uppdragsbeskrivning nämndes bl.a. PR-aktiviteter rörande enskilda forskare, Ingvar Carlsson Award, pressbearbetning och insamling av pressmaterial men även en punkt om PR kring SSF:s 15-årsjubileum. Högtiden i Stockholms stadshus omnämndes inte i detta avtal (Avtal 1 2009-01-13). Först den 13 mars 2009 tecknades ett tilläggsavtal med MBAB om att arrangera en högtidssammankomst (nedan kallad jubileumsfesten) samt ett seminarium till ett fast arvode om 525 000 kr exklusive moms (Avtal 2).

Därefter tecknades följande avtal med MBAB om PR-insatser och evenemang:

- 10 februari 2010 (500 000 kr för 2010 och 250 000 kr för 2011, Avtal 3)
- 17 juni 2011 (525 000 kr för 2011, Avtal 4)
- 28 oktober 2011 (250 000 kr mars 2012, Avtal 5)
- 21 juni 2012 (525 000 kr för 2012, Avtal 6).

Totalt skrev SSF sex avtal om PR-aktiviteter och events med MBAB till ett totalt arvode om 5 155 000 kr, exklusive moms. Avtalen omfattade endast MBAB:s arvode.

Övriga kostnader redovisades och fakturerades separat. Ernst & Young uppger i sin rapport att SSF:s ekonomifunktion lämnat uppgiften att stiftelsen under perioden januari 2009 – mars 2012 anlita MBAB för tjänster till en total summa om 7 400 000 kr exklusive moms. Denna summa inkluderar även de andra kostnaderna som betalats, utöver arvode. Momsen inkluderas dock inte då det är svårt att ange dess exakta storlek. (Ernst & Young, Granskningsrapport 2012-10-15 s. 8).

Avtalen förnyades löpande utan formell utvärdering eller avstämning av MBAB:s insatser. De fyra första avtalen med MBAB undertecknades av VD, medan avtal fem och sex undertecknades av AD.

MBAB såg som sin uppgift att skapa publicitet kring stiftelsen och dess verksamhet i media. Festuppdraget uppfattades av MBAB som representation, inte som marknadsföring, och följaktligen såg MBAB inte jubileumsfesten som en del av de PR-insatser man fått i uppdrag att utföra. Detta var i linje med det tilläggsavtal som skrevs om jubileumsfesten.

5.3 Stiftelsen firar 15 år

Den 9 september 2009 arrangerades ett seminarium för ungdomar i en lokal nära Odenplan, med syfte att locka fler ungdomar till naturvetenskaplig, medicinsk och teknisk forskning. VD skickade inbjudningar till rektorer i gymnasieskolor i hela Stockholmsområdet men fick dåligt gensvar. MBAB kontaktades därför för att hjälpa till att fylla lokalen. Det råder olika uppfattningar om hur lyckat seminariet var. Vissa är av åsikten att "ungdomarna satt och kastade tuggummi på varandra", medan andra tycker att evenemanget var lyckat. Seminariet utvärderades aldrig.

Senare samma dag genomfördes högtidssammankomsten i Stadshuset med 524 gäster. Gästlistan innehöll flera olika kategorier: journalister, politiker, forskare, företrädare för näringsliv/finans och för offentliga myndigheter samt SSF:s egen personal. Den enskilt största kategorin ser ut att vara inbjudna gästers medföljande. Vissa gäster, som har en f.d. titel, har i gengäld kända namn. Det råder delade meningar om hur gästlistan upprättats, men enligt avtalet skulle MBAB ta fram en lista som komplement till SSF:s egen gästlista som sedan skulle "skickas för godkännande och eventuella kompletteringar till SSF".

MBAB säger att de uppfattat att jubileumsfesten skulle uppmärksamma forskarvärlden och att de inte hade något särskilt PR-uppdrag för aktiviteten, tvärtom var VD enligt MBAB tydlig med att han inte ville ha "röda mattor och vimmelkänsla". I styrelsen fanns olika uppfattningar om huruvida jubileumsfesten var ett led i PR-arbetet eller representation. Flera i styrelsen ansåg att jubileumsfesten var ett sätt att tacka alla som suttit med i olika beredningsgrupper och styrelsens ordförande ansåg att jubileumsfesten var att betrakta som

marknadsföring. Från kansliets sida uppfattade man att det var obligatorisk närvaro på festen och en del ansåg att evenemanget sköt över målet för ett 15-årsjubileum. Marknadsföringssyftet, som ordföranden poängterat, uppfattades inte inom kansliet. SSF:s revisorer var inbjudna och deltog, dock inte Riksrevisionens revisor.

Det gjordes inte någon budget för respektive aktivitet inom ramen för jubileumsfirandet. Styrelsen fattade inget beslut om kostnadsnivån och det rådde olika uppfattningar både om hur stor SSF:s budget var för jubileumsfirandet och vad en rimlig kostnad borde vara. Vissa styrelseledamöter uppgav att de skulle ha stoppat evenemanget, om de sett en ordentlig budget i förväg. Andra – liksom en av SSF:s revisorer – ansåg att kostnaden för festen var marginell i relation till stiftelsens kapital och en liten del av styrelsens totala budget. Jubileumsarrangemangen togs inte upp i 2010 års revision.

Enligt avtalet med MBAB var produktionsbudgeten för jubileumsfesten 1,9 miljoner kr, exklusive MBAB:s arvode för både fest och seminarium, 525 000 kr (se ovan). MBAB informerade AD om jubileumsfestens slutliga kostnad, 2 103 013 kr via e-post i november 2009, men detta resulterade inte i någon återrapportering till styrelsen.

Resultatet av de olika PR-insatserna dokumenterades av MBAB och redovisades för SSF i form av pressklipp m.m. Man gjorde också en bedömning utifrån kostnaden för motsvarande annonsutrymme, vilken uppskattades till ca 12 miljoner kr. I den meningen ansåg MBAB att kommunikationsinsatserna varit framgångsrika (Värdering av uppmärksamhet – SSF Anders Holmgren). MBAB gjorde ingen utvärdering av jubileumsfesten. Pressklipp som relaterar till MBAB:s PR-uppdrag sammanställdes i en pärm som lämnades över till VD.

5.4 Jubileumsfesten uppmärksammas i media

När festen uppmärksammades av media under hösten 2012 blev det VD:s uppgift att företräda stiftelsen externt. Styrelseordföranden var dock inte nöjd med VD:s insatser, utan övertog successivt rollen att representera stiftelsen i media. Informationschefen blev direktrapporterande till styrelseordföranden. Information om medieuppmärksamheten lades på initiativ av styrelseordföranden ut på stiftelsens webbplats, men inte med bättre resultat än att felaktiga och för stiftelsen negativa uppgifter kom ut, vilket ledde till ett ingripande från Ekobrottsmyndigheten.

Granskningskommitténs intervjuer ger en tydlig bild av att flera av de centrala aktörerna på SSF (AD, VD och styrelseordföranden) försökte skydda sig själva från negativ kritik. Det går inte att beskriva ett entydigt händelseförlopp, eftersom aktörernas versioner av vad som hände skiljer sig markant åt. Kommittén kan dock konstatera är att AD löstes ut från sin befattning och att VD i ett senare skede sade upp sig. Av intervjuerna framgår att arbetsmiljön på kansliet har varit pressad och exkluderande i denna turbulenta situation.

5.5 Kommitténs bedömning av frågan om jubileumsfesten och avtalen med MBAB ligger inom ramen för SSF:s uppdrag

Inledningsvis kan konstateras att det inte är helt klart vilket syfte jubileumsfesten hade. Är festen att betrakta som representation eller ska den betraktas som en marknadsförings/PR-aktivitet? Med (extern) representation brukar man mena en form av gästfrihet som syftar till att inleda eller utveckla förbindelser med kunder eller andra intressenter, som är väsentliga för verksamheten. Handlar det om intern representation som riktar sig till den egna personalen, är syftet att skapa goda arbetsförhållanden. Marknadsföring/PR – å andra sidan – används om kundvårdande aktiviteter av många olika slag som vidtas för att bygga upp, underhålla och fördjupa långsiktiga och förtroendefulla relationer med kunderna. Begreppen överlappar delvis varandra. Man kan säga att representation är en form av kundvårdande aktivitet, samtidigt som representation även förekommer i verksamheter som saknar kunder men har andra intressenter.

Frågan behöver inte diskuteras närmare, eftersom det från ett stiftelserättsligt perspektiv inte spelar någon större roll om jubileumsfesten rubriceras som representation eller om den uppfattas som en marknadsföringsaktivitet. I båda fallen måste man utreda dels om jubileumsmiddagen – med den aktuella gästlistan – haft anknytning till stiftelsens verksamhet, så som denna kommit till uttryck i stiftelseändamålet, dels om kostnadsnivån varit rimlig. För enkelhetens skull har kommittén valt att rubricera jubileumsfesten som representation.

Följande bedömning grundar sig på en tillämpning av stiftelselagen och vad som ovan i kapitel 3 redogjorts för under rubrikerna ”Ändamålsbundna stiftelsemedel” respektive ”Vilka kostnader får godtas i en stiftelse?”

5.5.1 Jubileumsmiddagen

Den första invändningen som måste riktas mot jubileumsmiddagen är att en relativt stor andel av gästerna inte var forskare eller administratörer av starka forskningsmiljöer och inte heller på annan grund hade någon anknytning till stiftelseverksamheten. De hade snarare inbjudits som ett led i ambitionen att få ”maximalt medial uppmärksamhet vid evenemangstillfället” (MBAB avtal 2) och öka människors medvetenhet om stiftelsen. Man ville ”stärka stiftelsens varumärke”. Härigenom anlade man ett affärsmässigt synsätt, som möjligen hade kunnat motiveras om stiftelsen varit näringsdrivande. Men eftersom så inte är fallet – man har varken någon kundkrets att vårda eller några varor/tjänster att marknadsföra – finns inget verkligt behov att öka genomslaget i media och öka människors medvetenhet om stiftelsen.

Vare sig festen rubriceras som representation eller som marknadsföring/PR, saknas anknytningen till stiftelseverksamheten som denna kommit till uttryck i stiftelseändamålet.

Den andra invändningen mot festen gäller kostnadsnivån. Att bjuda in ca 520 gäster och lägga drygt 2 miljoner kr av ändamålsbundna stiftelsemedel på en middag – till en kostnad av ca 4000 kr per person – för att fira ett 15-årsjubileum lever inte upp till det krav på måttfullhet och omdöme som ställs för representation respektive kravet på så effektiv användning av stiftelsemedlen som möjligt som gäller för alla kostnader. Som jämförelse kan nämnas syskonstiftelsen Mistra, som firade samma jubileum med ett mingel till en kostnad av ca 30 000 kr.

Slutsats: Stiftelsens tillgångar har använts på ett sätt som inte är förenligt med stiftelselagen. Denna satsning måste bedömas som olämplig och oförenlig med stiftelsens uppdrag.

5.5.2 Övriga avtal med MBAB avseende marknadsföring/PR

Vidare måste ifrågasättas om de på varandra löpande avtalen med MBAB avseende marknadsföring och PR-aktiviteter varit förenliga med stiftelseändamålet och om kostnadsnivån varit rimlig.

Den första invändningen som måste riktas mot dessa löpande PR-åtaganden är att ambitionen att få maximalt genomslag i media och öka människors medvetenhet om stiftelsen inte tillfredsställer något verkligt behov hos stiftelsen, som har ett rent ideellt ändamål, att stödja forskning. Stiftelsen har givetvis ett behov av kommunikation med forskarsamhället och näringslivet även ett behov att kommunicera sin reella verksamhet med omvärlden. Det primära syftet med avtalen med MBAB har emellertid inte varit att tillgodose något sådant behov, utan en annan typ av kommunikation som fokuserat på att stärka SSF:s varumärke.

Trots att stiftelsen inte är näringsdrivande har man anlagt ett affärsmässigt synsätt, som möjligen hade kunnat motiveras om man bedrev affärsverksamhet och sålde varor/tjänster. Men stiftelsen har som sagt varken någon kundkrets att vårda eller några varor/tjänster att marknadsföra. Man har använt stiftelsemedel på ett sätt som varken direkt eller indirekt har tjänat stiftelsens ändamål.

Även om man undantar de evenemang som utgör forskningspolitiska seminarier eller på annan grund skulle kunna motiveras med stiftelseändamålet, så kan inte detta gälla *hela* avtalskonstruktionen med de löpande PR-åtagandena till en ren arvodeskostnad av drygt 5,1 miljoner kr, exklusive moms. Den andra invändningen mot dessa avtal är den extremt höga kostnadsnivån. Stiftelsekapitalets storlek tycks ha skapat en fartblindhet som inneburit att man tappat omdömet. Vad som utgör rimlig omfattning av kostnader för denna typ av aktiviteter kan naturligtvis inte besvaras på något enkelt sätt. Rimligheten måste först och främst ha en anknytning till nödvändigheten, utan att därmed säga att endast de absolut nödvändigaste aktiviteterna får bekostas. Men aktiviteter som är helt onödiga för stiftelseändamålet måste undvikas.

Slutsats: Stiftelsens tillgångar har använts på ett sätt som inte är förenligt med stiftelselagen. Denna satsning – i vart fall delar av den – måste därför bedömas som olämplig och oförenlig med stiftelsens uppdrag.

5.5.3 Vem bär ansvaret?

I kommitténs slutsatser ovan konstateras att de aktuella satsningarna inte är förenliga med stiftelsens uppdrag. Frågan uppstår då, vem eller vilka personer det är som bär ansvaret för detta – från ett stiftelserättsligt perspektiv?

Först och främst kan konstateras att ansvaret för aktiviteterna vilar på styrelsen, inte på VD eller AD, även om dessa också deltagit i planeringen. Det hänger samman med att stiftelselagen lägger ansvaret för förvaltningen på styrelsen och inte – som aktiebolagslagen – omnämner någon VD. Härtill kommer att styrelsen inte har delegerat någon självständig beslutanderätt åt vare sig VD eller AD, när det gäller strategiska frågor, särskilt inte när beloppet överstiger en miljon kronor i enlighet med den princip som gäller i delegationsordningen för sammanträde med styrelsen i plenum (Stiftelsens delegationsordning 2008-08-02). Det betyder att VD och AD i de aktuella beslutsprocesserna inte agerat som självständiga beslutsfattare, utan som verkställare av styrelsens – eller i vart fall ordförandens – beslut.

Det faktum att VD och AD undertecknat avtalen med MBAB betyder att de fungerat som firmatecknare för avtal som ingåtts i enlighet med beslut av styrelsen. Men firmateckningsrätten ger rätt att teckna avtal utan att ge upphov till någon beslutskompetens vad gäller avtalet. VD och AD har således endast agerat som verkställare av styrelsens – eller i vart fall ordförandens – beslut när de fungerat som firmatecknare och undertecknat avtalen.

Ansvaret vilar som sagt på hela styrelsen. Varje styrelseledamot har att självständigt bedöma de ärenden som styrelsen ska fatta beslut om och begära den information som behövs för ett väl underbyggt beslut.

Ordföranden har varit den drivande kraften bakom satsningen på jubileumsfesten och avtalen med MBAB. Hon har inte sammankallat arbetsgruppen till något ytterligare möte, samtidigt som hon tycks ha tagit för givet att hon haft styrelsen med sig. Styrelsen i övrigt borde ha tagit mera aktiv del i beslutsprocessen men kan inte påstå att man varit helt oinitierad. Ordföranden har ett särskilt ansvar för att det saknas dokumenterade styrelsebeslut rörande hela beslutsprocessen – initiering, målsättning, genomförande, budget och uppföljning av jubileumsfesten.

Ett särskilt ansvar ligger slutligen på revisorerna, som varken ifrågasatt om festen borde ha upphandlats enligt lagen om offentlig upphandling eller om den hållit sig inom ramen för stiftelseändamålet, trots att revisorerna själva deltog i festen (dock ej Riksrevisionens revisor) och alltså kände till den. Inte heller har man ifrågasatt de övriga avtalen med MBAB.

KAPITEL 6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Kommittén fick i uppdrag att fokusera granskningen på tre områden, nämligen marknadsföring/PR- aktiviteter, intern och extern representation samt beslutsprocesser. Huvudfrågorna gällde om de marknadsförings/PR- aktiviteter som bedrivits sedan 2008 varit förenliga med stiftelsens uppdrag och mål, om det förekommit representation på en nivå som varit oförenlig med stiftelsens uppdrag, samt om stiftelsens faktiska beslutsfattande avviker från beslutsprocesserna som de är tänkta att fungera enligt regelverken (stiftelselagen och stiftelsens styrdokument) och om kontrollmekanismerna – tillsyn och revision – fungerat tillfredsställande.

Kommittén har funnit att de på varandra löpande avtalen med MBAB avseende marknadsföring och PR- aktiviteter inte varit förenliga med stiftelseändamålet, dvs. uppdraget, och att kostnaderna legat på en alltför hög nivå. Huvudargumentet för kommitténs bedömning är att ambitionen att få maximalt genomslag i media inte tillfredsställer något verkligt behov hos stiftelsen, som ju har ett rent ideellt ändamål, vetenskap, och inte är näringsdrivande. Stiftelsen har givetvis ett behov av att kommunicera hela sin verksamhet med forskarsamhället och omvärlden. Men avtalen med MBAB har tillfredsställt en annan typ av kommunikation.

Vidare har kommittén kunnat konstatera att det förekommit sparsamt med representation, med ett enda undantag: jubileumsfesten. Inte heller denna satsning har varit förenlig med stiftelseändamålet eller uppdraget av två skäl. Stiftelsens tillgångar borde inte ha använts för att bekosta middagen för den relativt stora andelen av gästerna som saknade anknytning till stiftelseverksamheten. Dessutom anser kommittén att kostnaden för festen var orimligt hög.

Ansvar för dessa befogenhetsöverskridanden vilar på styrelsen. Varken VD eller AD bär något ansvar för de aktuella satsningarna, eftersom styrelsen inte delegerat någon självständig beslutanderätt åt dem beträffande denna typ av frågor.

Tydliga styrelsebeslut om jubileumsfesten saknas och för detta bär styrelsens ordförande ansvaret. Ordföranden har varit den drivande kraften bakom satsningarna på jubileumsfesten och avtalen med MBAB. Hon har agerat på egen hand, samtidigt som hon har gett AD stort utrymme för egna initiativ. Enskilda styrelseledamöter kan dock inte undantas från ansvar. De borde ha efterfrågat mer information.

Beslutsprocesserna har inte fungerat tillfredsställande. Anmärkningsvärt är det faktum att lagen om offentlig upphandling inte tillämpats. Delegationsordningen och andra av stiftelsens egna styrdokument har varit bristfälliga, vilket skapat osäkerhet om vem som haft beslutanderätten. Inte heller revisionen har fungerat tillfredsställande, vilket är desto allvarigare eftersom revisorernas roll är så betydelsefull i stiftelser, som ju saknar ägarstyrning.

6.1 Hur kan händelseloppet förklaras?

Kommittén tolkar händelseförloppet så att organisationskulturen och stiftelsens historik utgör två väsentliga förklaringsgrunder.

Granskningskommitténs bild är att styrelsen har missförstått sin roll och sin uppgift. Styrelsens betydelse är särskilt stor i just stiftelser som saknar den ägarstyrning som präglar bolagsvärlden. Stiftelsestyrelsens ledamöter har haft en varierande bakgrund i akademi, myndigheter och näringsliv. Många har saknat erfarenhet av stiftelseverksamhet men har inte getts, och inte heller efterfrågat, någon särskild information om styrelsens roll eller känt till det personliga ansvar en styrelseledamot har. Någon strukturerad styrelseintroduktion har inte förekommit. Kunskaperna om vilka särskilda begränsningar som stiftelselagen ställer på förvaltningen har inte varit tillräckliga – inte ens hos styrelsens ordförande. Till organisationskulturen tycks även höra attityden att man inte anser sig behöva vägledas av sina styrdokument. Stiftelsen har haft utkast till styrdokument rörande upphandling som man inte har fastställt och därmed inte heller tillämpat.

En annan förklaringsgrund utgör stiftelsens tillkomsthistoria. Den roll och funktion löntagarfondsstiftelserna gavs i det svenska forskarsamhället uppmuntrade till ett agerande präglat av stor självständighet. Man tycks dock inte ha uppfattat att självständigheten måste hållas inom ramen för ändamålsuppfyllelsen.

Slutligen finns förklaringsfaktorer på strukturell och legal nivå. Stiftelsen har inte varit underkastad tillsyn av länsstyrelsen. Riksrevisionens beslut att dra sig tillbaka 2009 försvagade revisionen ytterligare och framstår som diskutabelt. Även om stiftelselagen ändrades 2009 och stiftelser som bildats av staten inte längre med automatik skulle undantas från full tillsyn av länsstyrelsen, så gäller fortfarande undantaget för alla stiftelser som – liksom SSF – i stadgarna har undanbett sig denna tillsyn.

6.2 Kommitténs rekommendationer

Den samlade slutsatsen blir att stiftelsens självständighet i praktiken har kommit att bli liktydigt med undantag från full insyn, kontroll och transparens. Självständigheten har också bidragit till att styrelsen har tolkat sitt uppdrag långt vidare än vad stiftelselagstiftningen medger. Det är särskilt allvarligt med tanke på att stiftelserna hanterar och ansvarar för mycket stora offentliga värden. Mot denna bakgrund rekommenderar kommittén följande:

- Stiftaren bör säkerställa att styrelseledamöterna har tillräcklig kunskap för att leda och styra en stiftelse som hanterar offentliga medel. Detta kan ske genom styrelseintroduktion och genom att en styrelsehandbok tas fram för statligt bildade stiftelser i likhet med den som utfärdades av Finansdepartementet 2008 "Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser".

- Stiftaren bör tillse att löntagarfondsstiftelserna utvecklar former för diskussion och erfarenhetsutbyte kring styrning och uppföljning av verksamheten.
- Stiftelsens stadgar, 20 §, bör ändras så att Stiftelsen för Strategisk Forskning omfattas av samma tillsyn som stiftelser i allmänhet.
- Riksrevisionen bör utnyttja sin möjlighet enligt 14 § stadgarna att förordna en revisor att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer.

REFERENSER

Material från Stiftelsen för Strategisk Forskning

Då granskningen inleddes begärde kommittén ut alla diarieförda dokument på stiftelsen som hade med MBAB att göra. Kommittén fick totalt 12 dokument, alla diarieförda under huvudbeteckningen zA12.0037. Det handlar om avtal, tilläggsavtal, arbetsbeskrivningar, budgetunderlag, rapporter samt e-postkorrespondens mellan MBAB och stiftelsen. De avtal som refereras till i rapporten är:

- Avtal 1 (Huvudavtal, undertecknat 13 januari 2009, ej diariefört)
- Avtal 2 (Dnr zA12.00.37, Huvudavtalet + Tilläggsavtal sammanslaget)
- Avtal 3 (Dnr zA12.0037.004)
- Avtal 4 (Dnr zA12.0037.002)
- Avtal 5 (Dnr zA12.0037.003)
- Avtal 6 (Dnr zA12.0037.010)

Utöver dessa dokument har kommittén tagit del av nedanstående material från stiftelsen

- Arbetsordning för styrelsen vid Stiftelsen för Strategisk Forskning (fastställd av styrelsen 2007-09-14, reviderad 12-07-01)
- Budgetförslag för 2008–2011
- Kommunikationsplan för 2007. Styrelsemöte den 17–18 april 2007
- Kommunikationspolicy för stiftelsen för Strategisk Forskning. Styrelsemöte den 17–18 april 2007.
- Offertförfrågan. Kommunikationsplattform för stiftelsen för strategisk forskning (2009-11-16) (Dnr zA09 0039 000)
- Vad gäller? Regler och rutiner vid Stiftelsen för Strategisk Forskning (Personalhandbok) 2010-01-01
- Placeringsbok, Stiftelsen för strategisk forskning 15 år. Jubileumsbankett i Stockholms stadshus 9 september 2009.
- Revisions-PM. Sammanfattande noteringar för granskningar av verksamhetsåren 2009
- Revisions-PM. Sammanfattande noteringar för granskningar av verksamhetsåren 2010
- Revisions-PM. Sammanfattande noteringar för granskningar av verksamhetsåren 2011
- Springtime (2010) Utvärdering av SSF:s nuvarande kommunikationspolicy och förslag till kommunikationsplattform 2010– 2015. Presentation för SSF:s styrelse den 15 juni 2010
- Stiftelsens delegationsordning, fastställd 2006-12-13, reviderad 2008-02-08, samt 2010-09-09.
- Stiftelsens stadgar (se stiftelsens webbplats, <http://www.stratresearch.se/sv/Om-SSF/SSFs-uppgift/Stadgar/>)
- Styrelseprotokoll från 2008–5 september 2012. (se stiftelsens webbplats, <http://www.stratresearch.se/sv/Om-SSF/Styrelse/Styrelseprotokoll/>)
- Upphandlingsregler för Stiftelsen för Strategisk Forskning (odaterad). Ej fastställd av styrelsen.
- Upphandlingsregler för Stiftelsen för Strategisk Forskning (2010-01-01). Ej fastställd av styrelsen.
- VD-instruktion (odaterad)
- Verksamhetsberättelser för åren 2008 – 2011 (se stiftelsens webbplats).
- Stiftelsens webbplats: www.stratresearch.se

Personer som lämnat information till granskningen

Totalt har granskningskommittén intervjuat 37 personer under perioden 19 november–12 december 2012. Kommittén har träffat alla 15 anställda på kansliet, inklusive ledning för perioden 2008–2012 (VD och AD) samt 11 styrelseledamöter, inklusive styrelsens ordförande, varav 10 satt i styrelsen för perioden 2008–2009. Kommittén har även intervjuat 4 av stiftelsens revisorer, inklusive Riksrevisionens representant, 2 företrädare för andra löntagarfondsstiftelser, 3 representanter från MBAB samt 2 tidigare anställda.

Litteratur

- Benner, M. (2001) Kontrovers och konsensus: Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal. Sthlm.
- Benner, M. (2005) En ny aktör söker sin roll – stiftelserna genom 1990-talet, i Sverker Sörlin (red.), I den absoluta frontlinjen: En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter. Sthlm.
- Hessler, H. (1952) Om stiftelser. Sthlm.
- Holmqvist, L., Leijonhufvud, M., Träskman, P.O. & Wennberg, S. Kommentar till Brottsbalken. Del I.
- Isoz, H. (1997) Stiftelselagen. En kommentar. Sthlm.
- Olsson, K. (1996) Näringsdrivande stiftelser. Sthlm.
- Samuelsson, J. (2011) Tolkninglärans gåta. Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala 2011. Uppsala.
- Wijkström, F. & Einarsson, S. (2004) Foundations in Sweden: Their Scope, Roles and Visions. Sthlm

Rapporter

- Ernst & Young AB (2012), Stiftelsen för Strategisk forskning. Utredning gällande lagen om offentlig upphandling, diarieföring av avtal m.m. Granskningsrapport 2012-10-15. (Dnr zA12.0065.001)
- KVA rapport 2002:1 Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling – KK-stiftelsen. En granskning av verksamheten.
- Olsson, K. (2002) KK-stiftelsen i ett stiftelserättsligt perspektiv. Promemoria. Lund.
- Stockelberg Ylva (2009) Stiftelsen för strategisk forskning – utvärdering av styrelsens ansvar och arbete med fokus på internkontroll. FAS Ett Management.

Riksdagstryck

- Proposition 1992/93:171 om forskning i frontlinjen
- Proposition 1993/94:9 om stiftelser
- Proposition 1996/97:22 Statliga stiftelser
- Proposition 2000/01:67 Stiftelselagen – undantag från viss tillsyn
- Proposition 2008/09:84 Stiftelser – frågor om registrering och tillsyn, m.m.
- Proposition 2009/10:136 Ökad frihet för vissa stiftelser som finansierar forskning

Övrigt material

- Uppdragsbeskrivning, Ett särskilt uppdrag att granska SSF (KVA 2012/468/76 [3])