

Magisteruppsats i offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
Stefan Danko
Handledare: Stellan Malmer
Examinatorer: Björn Rombach

Vad får organisationen för betydelse för stiftelser?

**– En explorativ studie om anknuten förvaltning av stiftelser i
Göteborgs och Stockholm Stad**

Förord

Ett stort tack till Göteborgs Stad, Stockholms Stad och Länsstyrelsen som har ställt upp med intervjuer och underlag för att det skulle kunna vara möjligt att genomföra denna studie. Jag vill även tacka min handledare Stellan Malmer som har hjälpt mig med tips och råd under studietiden.

Sammanfattning

Titel: Vad får organisationen för betydelse för stiftelser?

Nivå: D-uppsats

Författare: Stefan Danko

Handledare: Stellan Malmer

Syfte: Syftet med denna explorativa studie är att jämföra två stiftelseförvaltare i Sverige för att se vilken organisationsstruktur de har, anledningen till varför de väljer den formen av struktur, vilka konsekvenser får organisationsstrukturen och hur effektivt fungerar respektive struktur för stiftelseförvaltaren.

Metod: Ett flertal intervjuer har genomförts med Göteborg och Stockholms Stad samt Länsstyrelsen med hjälp av mina intervjufrågor. Lämplig litteratur och vetenskapliga artiklar har valts ut för att kunna få fram relevant referensram. För att kunna analysera referensramen och den insamlade datan har analysen delats upp i fem kategorier 1 organisationsstruktur, 2 samförvaltning, 3 stiftelselagen, 4 allmännyttan, 5 kostnader och effektivitet.

Slutsats: Används "fel" organisationsstruktur i verksamheten leder det till ineffektivitet som ger ökade kostnader. Slutsatsen är att det finns skillnader mellan Göteborg och Stockholms Stad främst vad som gäller organisationsstrukturen och kostnaderna. Det ser ut som att en centraliserad organisation passar bättre och kostar mindre för stiftelserna som samförvaltas i form av anknuten förvaltning. Dock jämförs bara två städer i denna studie och det går därför inte att generalisera detta resultat. Det skulle krävas en mer omfattande studie med fler städer inblandade som skulle kunna styrka denna slutsats.

Förslag till fortsatt forskning: Det vore intressant att studera exakt kostnaderna ser ut och vad det faktiskt är som kostar. Är det personalen, förvaltaren, administrationen eller något annat som gör att kostnaderna eskalerar? Denna studie har handlat om anknutna stiftelser och det skulle vara intressant att studera hur det fungerar för stiftelser med egen förvaltning. Finns det några skillnader mellan anknutna stiftelser och de med egen förvaltning? Vad finns det för likheter? Har de ungefär samma problem, strategier och kostnader? En annan intressant vidareforskning skulle kunna vara att undersöka hur själva övergången av en decentraliserad organisation till en centraliserad organisation borde ske utan att belasta stiftelserna för mycket. Hur ska man gå till väga, vad är viktigt att tänka på samt hur lång tid bör det ta?

Uppsatsens bidrag:

Denna studie visar på hur viktigt det är att förstå vilka effekter organisationsstrukturen får på stiftelserna. Studien har även tillfört mer empirisk datan inom förvaltningsområdet för stiftelser. Därför är denna studie viktig, eftersom framtida förvaltare av stiftelser kan med denna kunskap lättare välja en lämplig organisationsstruktur som gynnar stiftelserna och allmännyttan.

Nyckelord:

Organisationsstruktur

Samförvaltning

Kostnader

Stiftelser

Ordlista

Donator:

Donatorn är den personen som har skrivit stiftelseförordnandet och skänkt tillgångarna till den bildade stiftelsen.

Stiftelseförordnande:

Stiftelsen styrs av ett stiftelseförordnande, som bland annat anger hur förmögenheten ska användas, hur den ska förvaltas och vilka som är möjliga destinatärerna.

Juridisk person:

En juridisk person är ett företag eller en organisation som har egen rättskapacitet. Det betyder att den juridiska personen kan dömas i domstol, ha egna skulder och ingå i avtal.

Volatilitet:

Volatilitet är ett mått på hur mycket värdet på en finansiell tillgång varierar. Ju mer tillgångens värde rör sig upp och ner desto högre volatilitet har tillgången.

Destinatär:

Destinatärer är samtliga som kan komma ifråga för utbetalning eller förmåner från stiftelsen.

Permutation:

Permutation innebär att beslut tas av en myndighet om att en föreskrift i ett stiftelseförordnande eller testamente får ändras eller upphävas i särskilt fall.

Allmännyttan:

Allmännyttig verksamhet avser vanligen en ideell verksamhet som riktar sig till krets av personer och som sker inom ramen för en viss verksamhetsidé för det allmänna bästa.

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	2
1.2 Problemformulering.....	4
1.3 Syfte och forskningsfrågor.....	6
1.4 Uppsatsens struktur.....	7
2 Referensram	7
2.1 Organisationsstruktur.....	7
2.2 Samförvaltning	11
2.3 Stiftelselagen	14
2.4 Allmännyttan	16
2.5 Kostnader och effektivitet.....	17
2.6 Sammanfattning.....	19
3 Metod	20
3.1 Fallstudie	20
3.2 Datainsamling.....	22
3.3 Val av litteratur.....	24
3.4 Avgränsning.....	25
4 Empiri	25
4.1 Göteborgs Stad.....	25
4.2 Stockholms Stad	33
4.3 Länsstyrelsen (Västra Götalands län)	39
4.4 Länsstyrelsen (Stockholms län).....	41
5 Analys	43
5.1 Dataanalys	43
5.2 Organisationsstruktur.....	44
5.3 Samförvaltning	47
5.4 Stiftelselagen	49
5.5 Allmännyttan	50
5.6 Kostnader och effektivitet.....	51
5.7 Vilka är de stora skillnaderna och varför finns de?.....	54
5.8 Diskussion	56
6 Slutsats	57
6.1 Fortsatt forskning.....	60
6.2 Uppsatsens bidrag.....	61
7 Källförteckning	61
Bilaga 1.....	63

1 Inledning

Stiftelser som finns idag har oftast en stor förmögenhet som årligen genererar avkastning. Denna avkastning delas sedan ut för att främja samhällsnyttiga ändamål. Ändamålen som stiftelser inriktar uppmuntrar är bland annat studier, forskning och kultur. Med hjälp av stiftelsernas utdelning kan t.ex. fler göra studieresor och utföra forskningsprojekt som annars inte hade varit möjliga. Därför är det viktigt att förvaltaren som förvaltar stiftelserna tar hand om stiftelserna och ser till att stiftelserna kan fortsätta främja sina ändamål år efter år. Eftersom stiftelserna har mycket kapital är det ett stort ansvar att se till att förvaltningen förvaltas så effektivt som möjligt. För att klara av förvaltningen behövs det en väl fungerande organisation som kan hushålla med sina resurser för att stiftelserna ska kunna överleva. Om stiftelsernas kapital urholkas på grund av misskötsel av förvaltaren riskerar stiftelserna att avvecklas och utbetalningarna uteblir till destinatärerna. Förvaltaren bör därför välja sin strategi med omsorg då dagens förvaltningsstrategi kommer att få konsekvenser lång tid framöver.

Idag finns två olika sätt att förvalta stiftelserna på i Sverige. Antingen kan stiftelser förvaltas genom anknuten förvaltning, vilket innebär att den som är förvaltaren (ofta bank, universitet eller kommun) företräder stiftelsen och tecknar dess firma. Är det däremot en eller flera fysiska personer som bildat en styrelse som företräder stiftelsen, kallas det för egen förvaltning. Stiftelserna som finns i Sverige idag har en viktig funktion som stödjer utsatta människor, forskning, studier, kultur och många andra områden. Det viktigaste för stiftelserna är att överleva under en längre period och kunna dela ut kapital till den destinatärkretsen som stiftelsen inriktar sig mot. Detta görs genom att förvaltaren kan placera stiftelsernas kapital på ett godtagbart sätt och säkra stiftelsernas reala värde så att det inte urholkas av inflationen eller av allt för höga förvaltningskostnader.

Under varje kalenderår placerar stiftelserna sitt kapital, och beroende på hur placeringen har gått får de sedan sina intäkter. Stiftelserna har därefter öppet för ansökning under en begränsad tid på året som destinatärerna kan söka bidrag ur stiftelserna. Efter att tiden har löpt ut börjar beslutas det om vilka destinatärer som är berättigade till bidragen. Därefter görs bokslut och årsrapporter och ett nytt år kan börja. Detta kan låta ganska enkelt men tyvärr kräver detta mycket tid, kunskap och personal. Kommunerna som finns i Sverige idag har samma regelverk och exakt samma uppdrag när det gäller stiftelseförvaltning. Därför är

intressant att titta närmare på deras val av organisering och vad det har för effekt på stiftelseförvaltningen.

Under min praktikperiod upptäckte jag att uppmärksamheten för hur stiftelseförvaltningen hanterades var väldigt låg. Fokus låg mestadels på kapitalförvaltningen och så länge det genererade den avkastningen som behövdes var saker och ting i sin ordning. Därför är det intressant att studera de saker som inte varit prioriterade och kunna se vart det finns eventuella problem och vilka åtgärder behöver göras.

1.1 Bakgrund

Stiftelsens funktion

Tidigare hade varje stiftelse en egen separat placering som generade avkastning och som sedan stiftelsen delade ut. Eftersom stiftelserna hade olika placeringar kunde avkastningen variera och se olika ut mellan stiftelserna. Istället slog förvaltarna ihop stiftelsernas kapital för att få en bredare investeringsbas som kunde minska volatiliteten i utdelningsgraden. När en stiftelse slås ihop med flera andra stiftelser och bildar en samförvaltning kommer den att förlora sin "identitet" och blir en andel i en större massa av tillgångar. Stiftelsen har då ingen intäkt från något specifikt pappersinnehav utan får en procentuell del av den totala vinsten som de gemensamma pappersinnehaven skapar.

Vad gäller de löpande kostnaderna blir det svårare för enskilda stiftelser att påverka sina kostnader. Tanken är att kostnaderna fördelas på liknande sätt som intäkterna, med andra ord fördelas kostnaderna som baseras på kapitalinnehavet. Donatorn har oftast en vilja att investera i en mångfald av värdepapper för att sprida risken för en eventuell förlust och öka sannolikheten för en vinst. Därför är det viktigt att se på den totala värdet förändringen som värdepappren har skapat än att titta på enskilda innehav. För att stiftelsen ska klara sig över en lång tid framöver måste vinsten som genereras vara högre än den rådande inflationen för att inte urholka värdet på kapitalet. Det gäller även att se till att vara försiktig med att dela ut eller använda de orealiserade vinsterna som en stiftelse kan ha. En förvaltare som anlitar en privat aktör till att placera stiftelsens tillgångar har inte rätten att placera kapitalet efter egen vilja utan måste följa förvaltarens strategi. Oftast består stiftelsernas intäkter i form av ränteutgifter och utdelningar från värdepapper. Stiftelsernas intäkter ska täcka de löpande kostnader som

stiftelsen har och endast de intäkter som är över får delas ut till destinatärerna. Det betyder att förvaltaren ska förstå gåvogivarens avsikter och förvalta egendomen efter bästa förmåga.¹

Stiftelsernas tillgångar och utdelningskrav

Tillgångarna för de flesta stiftelserna idag är till största delen finansiella tillgångar. Dessa tillgångar ska förvaltas på ett sådant sätt att en stadig avkastning genereras. Vanligtvis är minimumkravet att se till att realvärdet för stiftelsernas tillgångar säkras. Ytterligare krav på förvaltningen kan ställas i form av riskspridning, utdelningspolicy m.m.² Den avkastning som stiftelserna genererar ska delas ut till det avsedda ändamålet. Stiftelserna är skattebefriade så länge de uppfyller utdelningskravet som innebär att under en period på fem år ska minst 80 % av avkastningen delas ut till destinatärkretsen.³ Utdelningsbart kapital kan inte sparas i syfte till att kunna dela ut mer kapital nästa år. Detta ställer till det skattemässigt för de stiftelser som har testamenten som föreskriver att kapital ska delas ut t.ex. vart tredje år, vilket gör det svårt att nå upp till 80 % nivån under en fem års period.

Förvaltningsstrategier

På en finansiell marknad förekommer det alltid volatilitet, vilket påverkar kapitalets totala värde och utdelning. Eftersom marknaden ständigt förändras och ser annorlunda ut från år till år bör därför stiftelserna se till att resurserna fördelas "rättvist mellan generationerna" vilket betyder att nuvarande destinatärer varken gynnas eller missgynnas på bekostnad av framtida destinatärer. Stiftelsen måste följa med inflationen och ändå täcka utgifterna samt behålla sitt reala värde över tiden för att inte urholkas. Detta ger stiftelserna två stora uppgifter, hur kapitalet ska placeras och hur resurserna ska fördelas. Problem uppstår väldigt snabbt när det är ett bra avkastningsår och det finns mycket kapital att dela ut, vilket ofta leder till att för mycket kapital delas ut och inflationsjusteringen lätt faller i glömska. Detta gynnar de nuvarande destinatärerna på bekostnad av framtida destinatärer. Fortsätter då stiftelsen med att ha samma kostnader och utdelningsnivå under perioder då det är en negativ utveckling på marknaden kommer stiftelsens egna kapital att minska. Om en stiftelses kapital skulle hamna under en "kritisk gräns" bör förvaltaren upprätta en plan på olika åtgärder för att kunna åtgärda detta problem. En av de viktigaste uppgifterna förvaltaren har är hur man kan investera och spendera stiftelsens kapital på ett effektivt sätt. I själva verket är det dessa beslut

¹ Velde (1976)

² Isoz (1996)

³ SOU (1995)

som bestämmer ödet för många stiftelser, så förvaltaren gör klokt i att välja sina strategier med omsorg.⁴

Skatt och syfte

Stiftelsernas skattskyldighet styrs av inkomstlagen som säger att generellt sett är stiftelserna skattebefriade så länge de inte bedriver näringsverksamhet.⁵ Med näringsverksamhet menas att en stiftelse har näringsbostäder och eller avrättningsrätt till skog som leder till att stiftelsen skulle vara skyldig att betala skatt.⁶

Stiftelsen ska ha till huvudsakligt ändamål att:

- främja vård och uppfostran av barn
- lämna bidrag för undervisning eller utbildning
- bedriva hjälpverksamhet bland behövande
- främja vetenskaplig forskning
- främja nordiskt samarbete
- stärka Sveriges försvar

Ändamålen får dock inte vara begränsade till vissa familjer eller bestämda personer.⁷

1.2 Problemformulering

Kommuner förvaltar idag många stiftelser eftersom när stiftelser bildades var det vanligt att det stod i testamenten att kommunen skulle förvalta stiftelsens tillgångar. En kommun som har många stiftelser förvaltar oftast dess kapital via en samförvaltning som innebär att kostnader och intäkter fördelas gemensamt. Det finns tidigare forskning som visar hur en samförvaltning fungerar och vad det finns för nackdelar och fördelar med denna typ av förvaltning.⁸ Stiftelsernas ändamål är oftast att främja allmännyttan och har därför inskränkt skattskyldighet. Inom skatteområdet för vad som gäller för stiftelser finns det redan mycket forskning som visar på brister i systemet. Det finns regler som skulle kunna ändras för att fler stiftelser skulle kunna bildas idag och kunna gynna samhället och dess individer i framtiden.

Vad gäller stiftelsernas kapital och tillgångar finns det en del forskning som visar på vilka strategier stiftelserna bör ha för att kunna överleva en lång tid framöver. Vilken avkastning

⁴ Verne, Sedlacek, Clark, Yates (2004)

⁵ Inkomstskattelagen (1999:1229) 7kap 3§

⁶ Inkomstskattelagen (1999:1229) 13kap 1§

⁷ Inkomstskattelagen (1999:1229) 7kap 4§

⁸ Carlsson & Fikret (2005)

som bör genereras, vilken risk som får tas, hur stor utdelningen ska vara och många andra ekonomiska frågor finns det flera rekommendationer för.⁹ Att klara av att leverera en stadig avkastning när det även är dåliga ekonomiska år kräver att en hållbar strategi finns för stiftelserna för att klara av att finnas en lång tid framöver. Ett vanligt problem med en samförvaltning är frågan om hur kostnaderna ska fördelas mellan stiftelserna så rättvist som möjligt. Det finns många olika lösningar som har sina för- och nackdelar vilket gör att förvaltaren av stiftelserna får avgöra vilken modell som passar bäst för just den förvaltningen. Kommuner har idag ett naturligt monopol på stiftelseförvaltningen, då de flesta stiftelser ska förvaltas av kommunen, vilket lätt leder till ineffektivitet då ingen konkurrens finns. Det finns mycket forskning om hur statliga företag och kommuner bör fungera samt hur de ska ge maximal nytta till medborgarna.¹⁰ Ett problem är att många olika organisationer är inblandade i stiftelseförvaltningen som t.ex. Länsstyrelsen som är tillsyns- och registreringsmyndighet, Kammarkollegiet som har hand om permutationer och Skatteverket som delar ut organisationsnummer och granskar utdelningsnivån från stiftelserna för att avgöra om det ska beskattas eller inte. Eftersom det ofta handlar om tolkningsfrågor av gamla testamenten som skrivits för länge sedan, händer det att Kammarkollegiet och Länsstyrelsen sig båda anser sig ha rätt i en viss fråga, vilket ställer till det för stiftelserna som vill följa regelverket.¹¹

För att sammanfatta det hela finns det väldigt mycket forskning som ger förslag på hur stiftelsekapital ska placeras, vilken utdelning som ska delas ut och vilka problem som det finns i det befintliga skattesystemet. Det som jag inte lyckats hitta var hur förvaltningen skiljer sig åt mellan olika kommuner i Sverige och vilken påverkan det har på stiftelserna beroende på vilken form av organisationsstruktur som finns i kommunen. Därför var det intressant att undersöka hur två kommuner med olika organisationsstrukturer och samma uppdrag har utvecklats över en längre period. Hur mycket kostar det att förvalta stiftelser? Hur effektivt arbetar förvaltaren? Hur fördelas kostnader och intäkter? Är ett exempel på frågor som undersöktes för att kunna se skillnaderna inom dessa två kommuner.

Författaren Selin pekar på att organisationsstyrningen oftast är svårare i en decentraliserad organisation än i en centraliserad organisation. Det är viktigt att förstå de problemen och riskerna som kan uppstå vid organisationsstyrningen beroende på vilken form av organisation

⁹ Johnsson (2004)

¹⁰ Connolly & Munro (1999)

¹¹ Sandell (2004)

som finns.¹² Den kunskapsluckan som finns idag är att det inte finns någon forskning som undersöker vilken organisationsstruktur som är passande för stiftelseförvaltning. Det är trots allt kostnaderna som till stor del avgör hur mycket kapital som kommer att kunna delas ut till destinatärerna. Därför är det så viktigt att studera stiftelseförvaltningen. Mindre kostnader innebär att mer kapital kan delas ut vilket gynnar allmännyttan som är stiftelsernas syfte. Stiftelserna främjar allmännyttiga saker som forskning, vård, studier mm därför är det viktigt att se till att stiftelserna överlever och kan fortsätta att bidra med uppbyggnaden av framtida samhället.¹³

Innan min praktikperiod i Göteborgs Stad trodde jag att alla kommuner i hela Sverige hade samma modell och standard som de tillämpade för stiftelseförvaltning. Under praktikperioden förstod jag att alla kommuner måste följa samma regelverk men hur själva förvaltningen ska förvaltas kan ske på helt olika sätt även om kommuner har exakt samma uppdrag. Göteborgs Stad har haft stadig minskning av stiftelser under de senaste åren, vilket fick mig att fundera på om detta var något som bara hände här, eller även var vanligt i andra liknande kommuner. Har denna utveckling varit en medveten strategi eller har det inträffat av en slump? Kanske kan detta bero på passivitet eller bristande engagemang?

1.3 Syfte och forskningsfrågor

Denna studie har sin fokus på stiftelseförvaltning. Som nämnts ovan, har olika förvaltare olika förvaltningsstrategier för att sköta sina stiftelser. Jag valde detta ämne efter en sex månaders praktikperiod i Göteborgs Stad. Under min praktikperiod märkte jag att det fanns olika förvaltningsstrategier hos andra förvaltare. Detta tycker jag är ett intressant ämne att få en fördjupad förståelse för och se vilka skillnader som det finns hos förvaltarna.

Syftet med denna explorativa studie är att jämföra två stiftelseförvaltare i Sverige för att se vilken organisationsstruktur de har, anledningen till varför de väljer den formen av struktur, vilka konsekvenser får organisationsstrukturen och hur effektivt fungerar respektive struktur för stiftelseförvaltaren.

Forskningsfrågorna i denna studie är:

1. Vilken organisationsstruktur stiftelseförvaltarna har och varför de har den?

¹² Selin (1991) s.216

¹³ Braunerhjelm & Skogh (2004)

2. Vad är de positiva och negativa effekter av en viss organisationsstruktur?
3. Hur effektiv fungerar respektive organisationsstruktur i stiftelseförvaltningen?

1.4 Uppsatsens struktur

Denna uppsats inleds med litteratur som kategoriserar tidigare undersökningar inom detta område och därefter en referensram i slutet. I metodkapitlet beskrivs datainsamlingen och analysen som används i denna uppsats, samt begränsning för metoden jag valde. I analyskapitlet besvarar jag mina forskningsfrågor genom att använda mig av den befintliga referensramen och den empiriska datan. Analysen har delats upp i fem olika kategorier för att kunna svara på mina forskningsfrågor. Denna uppsats fokuserar på jämförelsen mellan två olika organisationsstrukturer, med betoning på olika positiva och negativa effekter respektive organisationsstruktur får på stiftelseförvaltningen. Efter att ha jämfört dessa två organisationsstrukturer som respektive stiftelseförvaltare har, beskrivs det i slutsatsen vad som har framkommit i denna studie. Därefter finns det förslag på framtida forskning som skulle kunna vara aktuell inom området.

2 Referensram

2.1 Organisationsstruktur

Organisationsstruktur kan vara av två slag, antingen en centraliserad struktur eller en decentraliserad struktur. När alla besluten tas på en avdelning i organisationen kallas det för centraliserad organisation. Däremot om besluten tas av flera olika avdelningar kallas det för decentraliserad organisation. Det vanligaste problemet vid val av struktur är hur det är tänkt att arbetsfördelning och samordning ska fungera.¹⁴

Anledningen till att organisationer finns är för att det finns ett behov av identifiering som ger ett socialt mervärde. Utöver det ska organisationer kunna skapa kostnadseffektiva lösningar. Sjunkande kostnader och ökande kunskapsutveckling skapar ett mervärde för organisationen. För att kunna hantera eventuella förändringar i en organisation krävs att det finns stabilitet. Stabilitet är nödvändigt för att skapa en fungerande organisation över en längre period.

Finns det mycket konkurrens ute på marknaden som organisationen är utsatt för, är det troligt att prestationen inte kommer avta efter åren, utan kommer att förbättras för att organisationen

¹⁴ Mintzberg (1983)

inte ska bli utkonkurrerad. När organisationen har vant sig och börjar se ut som de andra organisationerna inom branschen, följer det oftast varandras exempel. Det uppstår då en standardrutin som organisation följer. Utfallet blir då att egen utveckling och effektivisering bortfaller. Förr eller senare kommer dagens metoder för organisering att ses över på grund av att tiden förändras. Det kommer efterfrågas andra saker av konsumenterna och spelregler kommer troligtvis också att förändras, vilket innebär att organisationen måste anpassa sig till den aktuella tiden.¹⁵

Centraliserad organisation

Som nämns tidigare ovan definieras centraliserad organisation genom att det är få personer som kan ta beslut i organisationen. Detta är det snävaste sättet att samordna beslutsfattandet i organisationen och tanken är att det ska underlätta att styra organisationen.¹⁶

Fördelar

En centraliserad organisation behöver tydligt strukturera verksamheten och fördela ut olika ansvarsområden med en arbetsfördelning för att kunna uppnå önskad effektivitet. En stabil organisation med en tydlig struktur kan därför se till att klara av de förändringar och utvecklingsbehov som behövs för att organisationen ska kunna klara sig i framtiden. Alla stora organisationer med kommunikations- och samordningsbehov kräver en organisering. Den pyramidliknande hierarkin är ett sätt att tillgodose dessa behov.¹⁷

En organisation består oftast av flera olika hierarkiska nivåer där hierarkin växer när organisationen expanderar. En anledning till att minska hierarkin brukar vara att det skulle leda till bättre hushållning med knappa resurser. En mer slimmad organisation ska leda till mer effektivitet och mindre kostnader. Det viktiga att notera är att om en nedskärning sker på de lägsta nivåerna bör det även ske nedskärning på de högsta nivåerna, vilket oftast visar sig vara mer problematiskt. Anledningen till detta är att om det finns ett visst antal personer högst upp i organisationen som ansvarar för ett visst antal personer är tanken att de ska vara effektiva och utnyttjas till 100 %. Minskar då personalvolymen i botten av organisationen får helt plötsligt personerna högst upp i organisationen för lite att göra. Vid en omstrukturering av organisationen är det viktigt att organisationen kan sköta samma uppdrag och behålla kvalitén samtidigt som det sköts av färre personer. Mycket talar för att vid en minskning av organisationen behöver fler avdelningar centraliseras för att kunna hanteras på ett effektivt

¹⁵ Ohlsson & Rombach (1998)

¹⁶ Mintzberg (1983)

¹⁷ Ohlsson & Rombach (1998)

sätt, vilket resulterar i att makten flyttas uppåt och arbetet nedåt. En sådan verksamhet kan uppnå hög lönsamhet om de ständigt förbättrar och finslipar kostnadseffektiviteten och allt som är onödigt skalas bort. Övning ger färdighet och färdigheten består oftast av att hushålla med resurserna. Inlärningseffekten att tillverka en produkt eller tjänst i stora volymer under en längre period betraktas som en stor konkurrensfördel. Fördelen finns i att organisationen har kunnat koncentrera sig på samma uppgift år efter år. Att göra samma saker år efter år skapar en rutin. Denna rutin kan efter ett tag bli inaktuell och ineffektiv.¹⁸

Nackdelar

Varför ska en organisation inte vara centraliserad? Den vanligaste förklaringen är att alla beslut inte enbart kan tas av en eller ett fåtal personer. Ibland kan det bero på att all information helt enkelt inte kan framföras till beslutsdagarna. Samtidigt är risken att mängden information som ska fungera som ett beslutsunderlag blir för stor och risken för överbelastning är överhängande. Ett vanligt fel som förekommer i en centraliserad organisation är att den beslutande ledningen ofta tror att de kan ta bättre beslut än personalen på de lägre nivåerna. Tyvärr är det inte alltid så, istället brukar de personerna som har möjligheten att fatta beslut bli överbelastade med information, vilket brukar leda till att färre och rätt beslut tas.¹⁹

Decentraliserad organisation

En decentralisering kan delas upp i två olika delar en så kallad vertikal decentralisering och en horisontal decentralisering. Den vertikala varianten betyder att makten delegeras vidare neråt i organisationen och innebär att all makt stannar inom organisationen. De avdelningarna som har fått en del av makten kan på egen hand besluta vad som är bäst för just deras avdelning. Den horisontala varianten kan delegera makten vidare utanför organisationen som ger möjligheten att andra utomstående experter har möjligheten att bidra med kunskap som inte finns inom organisationen.²⁰

Fördelar

Vid val av vilken form av struktur en organisation ska ha är det viktigt att ha en del saker i åtanke; bland annat vilka effekter styrningen kommer att få samt hur effektiv organisationen kommer att vara. Inom svenskt näringsliv och offentlig förvaltning har det funnits många organisationer som har valt att dela upp organisationen i mindre delar. Författaren Selin

¹⁸ Ohlsson & Rombach (1998)

¹⁹ Mintzberg (1983)

²⁰ Mintzberg (1983)

argumenterar för att en uppdelning i mindre enheter börjar vanligtvis med att ett väl fungerande system finns etablerat som har möjlighet att kontrollera kostnaderna och intäkterna²¹. Efter att mindre "divisioner" införs, delegerar direktören ansvaret till de som nu ansvarar för de mindre divisionerna. Nästa steg i en decentralisering är oftast att divisionschefer delegerar delar av sitt arbete till underavdelningarna. En decentralisering brukar vara aktuell i en stor organisation som har ett brett utbud av olika produkter och med stor utveckling på produktionsenheter. Det är där goda resultat kan uppnås om det är dessa kunderna efterfrågar.²²

Fördelarna med en decentraliserad organisation är att det finns bättre möjligheter för de anställda att kunna fatta ett beslut på plats istället för att skicka det vidare högre upp till ledningen som oftast redan är belastad. Om besluten tas direkt på plats skapar det även bättre service för kunderna. Sista anledningen som talar för en decentraliserad organisation är att den uppmuntrar kreativitet. Intelligent och kreativa människor kräver oftast mycket utrymme. En organisation kan locka till sig dessa personer och kan bibehålla dem endast om de får möjligheten till ett visst självstyre och chansen att fatta beslut på egen hand.²³

Nackdelar

Selin pekar på en del risker som en decentralisering innebär²⁴. För att kunna hantera även små uppdrag är organisationen tvungen att "köpa" tjänster från flera andra enheter inom organisationen. Detta leder ofta till omfattande förhandlingar och problem med att prioritera rätt samt fördela de befintliga resurserna. Varje division har självklart även ett eget intresse som de anställda prioriterar. Om uppdraget är komplicerat och det kräver samarbete från personal i flera kompetensområden som finns placerade i olika divisioner kan det vara mycket svårt att hantera. Detta resulterar lätt i att konflikter skapas och den beslutsfattande processen blir mycket besvärlig. Dessa nya små divisioner tenderar till att ha luckor i sin kompetens och blir för små för att utveckla sin egen kompetens. Detta är särskilt allvarligt om det inte finns någon medvetenhet om att dessa luckor finns inom divisionen. Varje "ny" division kräver dessutom ytterligare resurser av administration och förvaltning. Decentraliseringen har därför olika konsekvenser. Bland annat ökar administrationen, vilket resulterar i att organisationen behöver mer personal, vilket oftast leder till högre kostnader. Dessutom uppkommer det

²¹ Selin (1991) s.216

²² Selin (1991)

²³ Selin (1991)

²⁴ Selin (1991) s.217

betydande kostnader på grund av minskad produktivitet under rekonstruktionsfasen vid en omorganisering.

De stora företagen kan dock få gynnsamma effekter men bara om följande villkor uppfylls:

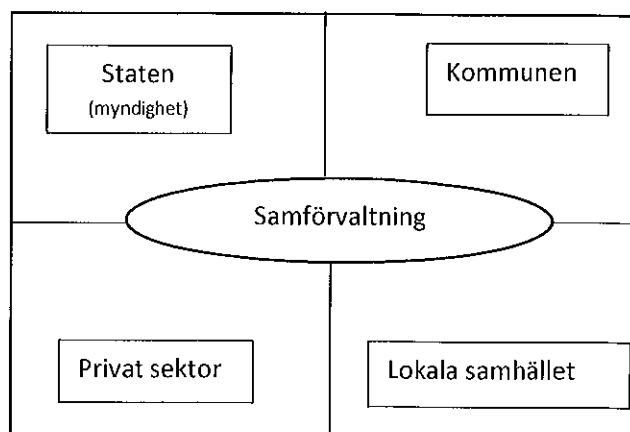
- De nya divisionerna är tillräckligt stora och klarar av att hantera de flesta av sina projekt utan att köpa in tjänsterna inom organisationen.
- De nya divisionerna är tillräckligt stora för att hantera sin egen långsiktiga utveckling och uppbyggnad av kompetensen.
- Divisionen kan redovisa en rättvisande bild av resultat och lönsamhet.

Men i små och medelstora företag med ett litet produktsortiment och små enheter för produktutveckling och produktion etc. finns det en uppenbar risk för att uppdelningen av organisationen leder till att enheter bli för små och ofullständiga. Om divisionerna blir för små leder det oftast till att dessa istället blir beroende av varandra. Ett vanligt problem blir också att den kompetensen som finns tillgänglig i begränsad skala nu ska fördelas på fler och fler "nya" divisioner som skapats.²⁵

Selin menar att i själva verket är det en mycket stark centraliserad ledning som krävs för att en decentraliserad organisation ska kunna fungera utan alltför många suboptimeringar. Denna slutsats motsäger hela idén med decentralisering.²⁶

2.2 Samförvaltning

En samförvaltning definieras som ett förhållande mellan flera olika parter och samhället som delar på makten och ansvaret. Resultatet blir en decentralisering av beslutsfattandet när många olika parter blir inblandade. Samförvaltning som figur 1 visar kan förklaras som en situation där två eller flera parter förhandlar med varandra och delar med sig ansvaret. Tanken är att under ett sådant förhållande utvecklas kontakter med relevanta parter som kommer göra att samförvaltningen fungerar.



Figur 1 Egen bearbetning av Carlsson & Fikret

²⁵ Selin (1991)

²⁶ Selin (1991) s.221

Samförvaltningens funktion

- Samförvaltning förknippas med förvaltning av resurser.
- Samförvaltning betraktas som ett partnerskap mellan offentliga och privata aktörer.
- Samförvaltning är inte ett fast tillstånd utan en levande process som ständigt förändras.

Vid en samförvaltning uppstår en komplexitet när det finns många olika variationer av samarbete samt olika ledningar inom staten. Komplexa förhållanden gör det svårt att stödja det befintliga systemet och gör processen för inläring, anpassning och problemlösning ineffektivt. Till skillnad från den formella hierarkin i en organisations, bör samförvaltningen uppfattas som en process där parterna och deras inflytande, positioner och aktiviteter kontinuerligt justeras. En god förvaltning av resurserna kan åstadkommas med eller utan den statliga inblandningen. I en samförvaltning försöker de olika parterna att lära sig av misstagen och anpassa sitt beteende och agerande till varandra för att kunna lyckas med det gemensamma målet.²⁷

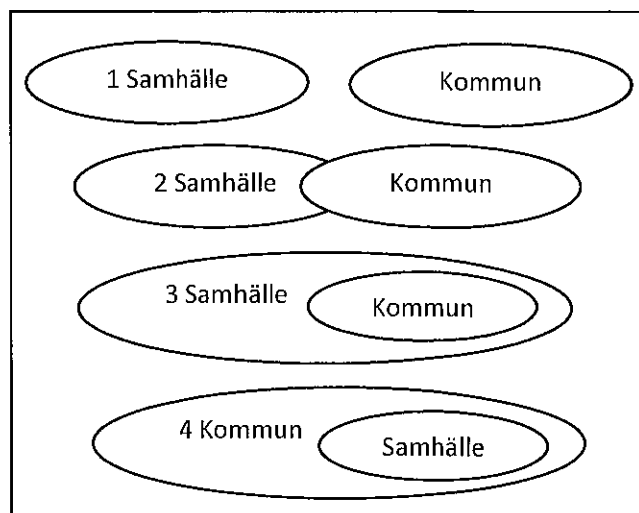
Det finns olika typer av lösningar på hur en samförvaltning kan fungera. De olika typerna av samförvaltning illustrerats i figur 2. Staten i detta fall ses som en myndighet som kan utöva myndighetsbeslut och påverka samhället. Samhället ses som en stor grupp med individer.

-1 Samförvaltning som ett utbytessystem

Denna samförvaltning omfattar utbyte av information, varor och tjänster mellan kommunen och samhället. Medborgarinflytande är väldigt svagt i denna förvaltning

-2 Samförvaltning som en gemensam organisation

Kommunen och samhället kan bilda gemensamma enheter som leder till att gemensamma beslut kan fattas. Enligt denna bild vill varje part behålla sin auktoritet vilket leder till att det skapas en gemensam arena för ett samarbete.



Figur 2 Egen bearbetning av Carlsson & Fikret

²⁷ Carlsson & Fikret (2005)

-3 Samförvaltning inom kommunal organisation

Denna bild representerar en ganska vanlig situation i Skandinavien. Kommunen kan ha alla juridiska rättigheter i ett visst område eller en viss resurs som de privata aktörerna kan ha rätten att förvalta. Kommunen kan även ge förvaltaren en viss grad av självständighet.

-4 Samförvaltning som samhällets organisation

Här kan kommunen utöva sin juridiska rätt inom privata sektorn. Kommunen kan t.ex. sätta ett antal begränsningar som mängden antal träd som avverkas eller vilken mängd fisk som får fiskas, för skogar eller fiskevatten som ägs av privatpersoner.

Lagen sätter gränser för vad samförvaltningen får göra och vem som ansvarar för vad. När lagstiftningen är otydlig kan det bli svårt för samförvaltningen att genomföra avtal och överenskommelser. Det är därför viktigt med en tydlig lagstiftning. Ett vanligt problem i en samförvaltning är att många inblandade aktörer ska enas om hur en resurs ska hanteras. Problemlösning tenderar att vara en "trial-and-error" verksamhet, där olika åtgärder testas och utvärderas tills man hittat en lösning som fungerar.²⁸

Vad har samförvaltning för fördelar?

Samförvaltning är en logisk strategi för att lösa resurshanteringsproblem genom partnerskap. Att samarbeta med andra enheter ses som en självklarhet då inte en enskild aktör kan hantera resurserna själv när en komplex situation råder. Många befintliga ledningssystem behöver arbeta både på småskalig och storskalig nivå, och det finns olika typer av kunskaper och färdigheter som krävs för att kunna utföra detta. Aktörer som är inblandade i en samförvaltning kan ha ett behov av vissa typer av resurser som de själva inte kan tillhandahålla till exempel teknik, vetenskaplig expertis eller andra liknande resurser. Detta fungerar eftersom samförvaltningen har många olika aktörer inblandade som har olika kunskaper som de kan bidra med. Ett grundläggande antagande om partnerskap är att en part är beroende av resurser som kontrolleras av någon annan part, och att det finns vinster att göra genom ett samarbete. Det faktum att en part kontrollerar en resurs som behövs hos en annan part resulterar oftast i ett ömsesidigt förhållande. Att risken fördelas när ett flertal aktörer är inblandade ger en effekt av att man inte "lägger alla äggen i samma korg". Om en aktör skulle försvinna från marknaden finns det möjlighet i samförvaltningen att ersätta den kunskapen som går förlorad med någon annan aktör.

²⁸ Carlsson & Fikret (2005)

En väl fungerade samförvaltning skapas enklast genom:

- Datainsamling
- Beslut om vem som ska göra vad och när
- Uppgiftsfördelning mellan olika aktörer
- Att skydda resurserna från eventuella risker
- Att följa regler
- Att ha ett långsiktigt perspektiv
- Att ha en klar bild av hur beslut ska genomföras

Transaktionskostnader är kostnader för att mäta vad som har blivit bättre eller sämre efter en förändring. Även om det i början av en etablering av en samförvaltning, kan leda till ökade transaktionskostnader, är oftast effekten av ett välstrukturerat system att transaktionskostnaderna minskar i slutändan.²⁹

2.3 Stiftelselagen

Eftersom stiftelserna måste följa lagen tas det viktigaste punkterna upp inom stiftelselagen i detta kapitel för att kunna ge nödvändig bakgrund inom området. Vilket också kan ge svar på varför vissa saker ser ut som de gör.

Bildandet

En stiftelse bildas genom att egendom avskils från stiftaren eller stiftarna som sedan förvaltas varaktigt som en egen förmögenhet till ett specifikt ändamål. Egendomen anses vara avskild när någon har åtagit sig ansvaret att förvalta egendomen enligt stiftelseförordnanden. Ett stiftelseförordnande ska vara skriftligt och undertecknat av stiftaren eller stiftarna.³⁰

Förvaltning

När en eller flera fysiska personer åtar sig att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet kallas det för "egen förvaltning". Görs detta åtagande istället av en juridisk person kallas det "anknuten förvaltning". En styrelse för stiftelsen ska bildas av den eller de personer som har åtagit sig ansvaret att förvalta stiftelsens egendom. Om staten har tagit på sig förvaltaransvaret av en stiftelse, är det i stället den myndighet som har gjort åtagandet för statens räkning som är förvaltare. Det är förvaltaren som ansvarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs. Om det inte framgår i stiftelseförordnandet hur

²⁹ Carlsson & Fikret (2005)

³⁰ Stiftelselagen (1994:1220) 1 kap 2-3§

stiftelsens förmögenhet ska förvaltas ansvarar förvaltaren att förmögenheten förvaltas på ett godtagbart sätt. En stiftelses förmögenhet får placeras gemensamt med andra stiftelsers förmögenheter om inget annat framgår i stiftelseförordnandet.³¹ Varje kalenderår har förvaltaren rätt att erhålla skäligt arvode i efterskott. Förvaltaren får själv fatta beslut om vad skäligt arvode är. Detta gäller endast om inget annat har föreskrivits i stiftelseförordnandet.³²

Permittering

Förvaltaren eller styrelsen får inte utan Kammarkollegiets godkännande upphäva, ändra eller åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser:

- stiftelsens ändamål
- hur stiftelsens förmögenhet ska vara placerad
- huruvida stiftelsen ska ha egen eller anknuten förvaltning
- av vem en styrelseledamot eller förvaltaren entledigas eller utses eller hur styrelsen ska vara sammansatt
- styrelsens beslutsförfarande eller omröstningsförfarande
- arvode till styrelsens ledamöter eller förvaltaren
- räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen
- revision, eller
- rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller att ansöka om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare

Föreskrifterna får ändras, upphävas eller åsidosättas i särskilda fall då det uppstått ändrade förhållanden som gör att stiftares vilja inte längre kan följas eller att det inte längre finns något ändamål som stiftelsen har för avsikt att gynna.³³

Likvidation

Förvaltaren eller styrelsen får besluta om att förbruka stiftelsens tillgångar för det ändamål som stiftelsen var avsedd till eller för ett ändamål som ligger så nära som möjligt det ordinarie ändamålet om

- stiftelsen bildades för mer än 20 år sedan
- stiftelsen inte har kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren

³¹ Stiftelselagen (1994:1220) 2 kap 2-5§

³² Stiftelselagen (1994:1220) 2 kap 22§

³³ Stiftelselagen (1994:1220) 6 kap 1§

- värdet av tillgångarna har understigit uppsatta gränsbelopp de senaste tre åren
- stiftelsen saknar skulder³⁴

Tillsyn

Länsstyrelsen är den myndighet som hanterar tillsynen av stiftelser. En stiftelse står under tillsyn av den länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller där förvaltningen huvudsakligen utövas. Tillsynsmyndigheten ska ingripa om det kan antas att stiftelsens förvaltare inte följer vad som är skrivet i stiftelseförrordandet eller vad som är bestämt enligt den aktuella lagen som gäller. Tillsynsmyndigheten kan även ingripa om en styrelseledamot missköter sitt uppdrag att förvalta stiftelsen.³⁵

2.4 Allmännyttan

Allmännyttig verksamhet avser vanligen en ideell verksamhet som riktar sig till krets av personer och som sker inom ramen för en viss verksamhetsidé för det allmänna bästa.³⁶ Vanliga exempel på allmännyttiga saker är t.ex. gatubelysning, landets försvar eller lag och ordning. Det som kännetecknar allmännyttan är att det inte går att exkludera och att de inte konkurrerar inom förbrukning. Tittat man på gatubelysningen som ett exempel ger den nytta till de personer som passerar förbi oavsett om de betalar skatt eller inte. Vilket gör det näst intill omöjligt att exkludera personer som inte är behöriga till att få ta del av belysningen. När belysningen lyser förbrukas lika mycket energi oavsett hur många personer som passerar förbi och alla förbipasserande får lika mycket nytta av belysningen. Detta leder till att det är väldigt svårt att hitta privata aktörer som tillhandahåller allmännyttiga varor eller tjänster eftersom privata aktörer lever på att vinster skapas. Därför är det väldigt vanligt att allmännyttan tillhandahålls av staten eller kommunen.

Privata aktörer kan samarbeta med kommunen och förmedla allmännyttan så länge allmännyttan kombineras med en privat vara som de privata aktörerna kan ta betalt för. Ett exempel på detta skulle kunna vara att kommunen har en strand som allmänheten kan ha nytta av samtidigt som de privata aktörerna har möjlighet att erbjuda simlektioner som allmänheten

³⁴ Stiftelselagen (1994:1220) 6 kap 5§

³⁵ Stiftelselagen (1994:1220) 9 kap 1,3§

³⁶ Inkomstskattelagen (1999:1229) 7Kap 4§

kan köpa. Priset som betalas av allmänheten för simlektionerna bidrar samtidigt till ökad säkerhet på stranden.³⁷

2.5 Kostnader och effektivitet

Kostnadsfördelning handlar om att kunna fördela kostnaderna som skapas av den gemensamma resursförbrukningen. Den generella principen är att varje enhet ska bära sina egna kostnader som är direkt hänförliga till enheten. När en kostnad skapas av flera olika enheter gemensamt kan det bli problematiskt att fördela kostnaderna på ett rättvist sätt.

Med en fördelningsnyckel kan en fördelning av kostnader ske. Fördelningsnyckeln som är lätt att förstå, enkel att tillämpa och ändra innebär att man måste kompromissa mellan exakthet och enkelhet.³⁸ Statligt misslyckande definieras som när pareto ineffektivitet uppstår och resurserna fördelas på ett ineffektivt sätt. Andra misslyckanden kan också vara att resursfördelningen blir mer ojämn samt att kommunen gynnar egenintressen. En vanlig anledning till att detta problem uppstår är att kommunen är beroende av att olika mellanhänder ska slutföra uppdrag som de har fått av kommunen. Det kan även bero på att det finns en byråkrati och politisk inblandning som skapar ineffektivitet. Monopol byråkrati uppstår när en aktör ensam förmedlar en tjänst som själv kan bestämma reglerna.³⁹

Budget och fördelningsnycklar

När en organisation inte klarar av att fördela resurserna på egen hand måste en effektiv metod implementeras för att klara av fördelningen. En fördelning via nyckeltal skulle kunna vara en lösning.⁴⁰ Syftet med en budget är att kunna planera inför framtiden, fördela resurserna, visa upp målsättningar, användas som kommunikation och till slut följas upp. Vanligtvis sträcker sig en budget över en ettårsperiod men kan även vara uppdelad kvartalsvis. Den offentliga verksamheten ska följa de lagstadgade bestämmelserna om hur en budget ska utföras. Det innebär att en budget ska upprättas inför det kommande året, den ska vara i balans så att kostnaderna inte överstiger intäkterna.⁴¹

³⁷ Connoly & Munro (1999)

³⁸ Andersson (1997)

³⁹ Connoly & Munro (1999)

⁴⁰ Connoly & Munro (1999)

⁴¹ Wallander (1994)

Politisk inblandning

Vanligtvis leder den fria marknader till ekonomiskt effektiva utfall och tillväxt. När kommunen har ett naturligt monopol innebär att det endast finns en eller ett fåtal producenter på marknaden. Sidoeffekten blir att varorna eller tjänsterna inte prissätts på marknaden eftersom det inte finns någon konkurrens. I denna situation är risken för att ett så kallat marknadsmisslyckande inträffar. Ett marknadsmisslyckande definieras som ett ineffektivt marknadsutfall som innebär att de skulle vara möjligt att förbättra situationen för en eller flera människor utan att någon annan skulle behöva få det sämre (en så kallad pareto förbättring).

Det är viktigt att ha i åtanke att all verksamhet som förvaltas offentligt skulle kunna handlas upp på marknaden. Om en stat eller kommun inte klarar av att rätta ett marknadsmisslyckande bör det istället privatiseras. Om staten eller kommunen vill rätta ett marknadsmisslyckande bör det drivas effektivt och agera som om det vore utsatt för konkurrens.

Den politiska inblandningen i statligt eller kommunala företag skiljer sig mot de privata företagen då det oftast har andra målsättningar. Beroende på hur stark styrning som finns i organisationen påverkar det möjligheten att driva igenom de politiska målsättningarna. Effektiviteten i privatägda företag gynnas av att det är lättare att styra de anställda mot ett endimensionellt mål som oftast är "maximal lönsamhet". Inom den statliga organisationen brukar målen istället vara att "maximera nyttan". Så fort ett sådant mål ska konkretiseras finns det utrymmen för tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter. Risken är att statliga och kommunala företag riskerar att hamna i en situation där flera olika aktörer försöker styra verksamheten åt olika håll.

Politiker som av taktiska skäl vill att ett företag ska anställa mer arbetskraft än vad som är ekonomiskt motiverat har svårare att driva igenom detta i ett privat än i ett offentligt företag. Dessutom innebär möjligheten att täcka förluster med skattemedel att kommunala företag har större möjligheter än privata företag. Detta leder till att kommunala företag har möjligheten att ha en "mjukare" budget än de privata företagen som behöver följa sin budget hårdare då underskottet inte kan täckas med skattemedel. En stor skillnad i det politiska perspektivet är att kommunala bolag sällan tillåts gå i konkurs. Företagsledningen behöver därför inte vara lika rädda som sina privata kollegor för att missköta verksamheten.⁴²

⁴² Jordahl (2008)

2.6 Sammanfattning

I referensramen framgår det hur en centraliserad och decentraliserad organisation fungerar. Det framgår även att det är viktigt att välja rätt struktur som passar till organisationens verksamhet för att kunna ha kontroll på kostnader, effektivitet, kommunikation och fördelning av resurser. I båda strukturerna finns det för- och nackdelar samt en del krav som måste uppfyllas för att strukturen ska kunna fungera. Utöver det beskrivs varför organisationer finns och hur de kan bibehålla sin effektivitet samt vilka effekter en omorganisation kan ha på verksamheten. Detta ska ge en tydlig teoretisk bild av hur två olika strukturer kan fungera. Utifrån denna teoretiska kunskap kan en analys göras för vilken struktur som vore mest förmånlig och hållbar för stiftelser med anknuten förvaltning.

Det som talar för att ha en centraliserad organisation är att den blir lättare att styra och bör vara mindre resurskrävande vilket resulterar i lägre kostnader. Nackdelen för de beslut som tas i en centraliserad organisation är att beslutet tas av ett fåtal personer som kan bli överbelastade med information som i sin tur kan leda till att ”fel” beslut tas. Vad gäller en decentraliserad organisation är fördelarna att många beslut istället kan tas på de lokala nivåerna och behöver inte alltid skickas vidare högre upp i organisationen. Nackdelen med decentraliseringen är att den oftast är resurskrävande och varje enhet måste ha den nödvändiga kunskapen för att kunna hantera sin egen enhet utan att behöva hjälp från de andra enheterna runt omkring.

Vad gäller stiftelselagen är meningen att få kunskap om hur stiftelser bildas, vad en stiftelse är, hur den fungerar och förvaltas. Detta är viktigt att förstå för att stiftelser ska främja allmännyttan med ett visst ändamål vilket sällan förekommer i den privata sektorn. I denna studie undersöks just hur anknutna stiftelser fungerar, eftersom de oftast samförvaltas till skillnad från stiftelser med egen förvaltning. Eftersom stiftelserna med anknuten förvaltning samförvaltas, är det viktigt att förstå vad det innebär och hur det ska fungera enligt referensramen. I referensramen beskrivs även vilka fördelar en samförvaltning har och vilka olika nivåer som en samförvaltning kan ha.

För att kunna svara på mina forskningsfrågor behöver jag samla in datamaterial som visar på hur organisationerna fungerar, vad det kostar att förvalta stiftelserna, vilken lagstiftning som gäller för stiftelseförvaltarna, hur effektivt fungerar respektive förvaltning och vilka effekter har organisationsstrukturen haft på stiftelserna över en längre period.

Intervjufrågorna är baserade på tidigare litteratur. Detta gjordes för att kunna formulera nödvändiga frågor och se hur väl svaren överensstämmer med litteraturen. De teoretiska resonemangen som har förts har också hjälpt mig att utforma intervjuunderlaget som har riktat sitt fokus på fem olika inriktningar i den empiriska studien. Det teoretiska resonemanget har även indikerat på att analysen bör delas upp i fem delar 1 organisationsstruktur, 2 samförvaltning, 3 stiftelselagen, 4 allmännyttan, 5 kostnader och effektivitet.

Analysen av den empiriska datan analyseras utifrån de fem kategorier som nämns ovan. Med den tidigare studien om organisationsstrukturer kommer jag att kunna identifiera vilken organisationsstruktur respektive studieorganisation har. Genom att använda den modell som jag nämnde i samförvaltningsmodell kunde jag se de olika sektorer som är inblandade i dessa två organisationer. Vidare, för att undersöka om samförvaltningen fungerar på samma sätt som den som tidigare beskrivits i referensramen. Stiftelselagen och allmännyttan kan hjälpa mig att se vad dessa två organisationer har för regelverk och hur de främjar de ändamål som är för det allmänna bästa. Jag använder ett kostnads- och effektivitet avsnitt för att kunna analysera organisationernas årliga rapporter och för att kunna se vad det har kostat att driva respektive organisation. Intervjuerna kommer att hjälpa mig att kartlägga organisationen och visa hur stiftelserna hanteras. Hantering av stiftelserna kan vara t.ex. vem som förvaltar stiftelsernas kapital och vem som delar ut kapitalet, vem som administrerar ansökningarna m.m.

3 Metod

3.1 Fallstudie

En kvalitativ fallstudie har valts eftersom syftet med studien är att ta reda på vilken organisationsstruktur stiftelseförvaltarna har och vilka konsekvensen det får på stiftelserna. Eftersom båda förvaltarna har åtagit sig ett förvaltningsuppdrag av stiftelser har Göteborgs Stad och Stockholms Stad valts som studieobjekt.

En kvalitativ fallstudie har gjorts som innebär att dokumentanalys, observationer och intervjuer har genomförts av två olika kommuner som tillämpar anknuten förvaltning. Fördelarna med en observation innebär att det finns möjlighet att observera forskningsobjektet på nära håll under en längre period.⁴³ En observation kan genomföras på ett strukturerat eller

⁴³ Patel, Runa & Davidson (1994)

ostrukturerat sätt. Ett strukturerat sätt innebär att man i förhand bestämmer ett observationsschema på vilka saker som ska observeras, medan en ostrukturerad observation sker under ett icke förutbestämt schema.⁴⁴ Tillvägagångssättet vid en explorativ ansats kan ske via en induktiv ansats som innebär att författaren börjar med observationer i verkligheten och applicerar det sedan på den befintliga teorin.⁴⁵ Kvalitativ metodik tillämpas ofta vid djupintervjuer och fallstudier. Vid kvalitativ metodik försöker författarna också få en djupare förståelse av intervjuerna och få fram kvalitén.⁴⁶

En kvalitativ fallstudie är mest lämplig till min studie eftersom det krävs mycket tid att sätta sig in och förstå hur en organisation är uppbyggd och fungerar. För att kunna förstå organisationerna är det lämpligt att använda sig av ostrukturerad observation och leta efter de komponenterna som är mest relevanta för att kunna svara på mitt syfte. Eftersom jag vill gå in på djupet hur organisationerna fungerar, är det viktigt att fokusera på kvalitén från de intervjuerna som gjordes. Genom att ställa följdfrågor som: varför, hur, förklara, berätta gjorde det möjligt att gå in på djupet vid samtliga intervjufrågor och få fram kvalitén.

De tre forskningsfrågorna som tas upp i denna studie är explorativa frågor, som kräver att författaren använder explorativa frågor under intervjuerna för att få ut nödvändig information. Vid denna studie har en explorativ ansats använts, då denna typ av studier görs för att kunna ge en grundläggande kunskap och förståelse av de befintliga problemen som finns. Denna ansats passar in i studien, eftersom den lämpar sig för studier inom relativt outforskat område som har oklar uppfattning om vilka modeller eller teorier som är lämpliga att användas, eftersom det empiriska underlaget är för tunt. En explorativ ansats är öppen och relativt ostrukturerad i sitt slag, jämfört med andra ansatser som i förväg väljer hur det ska studeras. Syftet med explorativ ansats är att förbli så opåverkad som möjligt i studien, för att minimera risken att dra förhastade slutsatser som skulle kunna vara felaktiga. Tanken är också att undvika att få en felaktig bild av verkligheten samt att bara fokusera in sig på en inriktning som kan leda till att man missar andra mer viktiga inriktningar. Undersökningen som sker på ett explorativt sätt måste vara väldigt flexibel för att kunna anpassas till de data och resultat som forskaren får under tidens gång.⁴⁷ Detta är en metod som passar väldigt bra till min forskning eftersom området är relativt outforskat och ger mig även möjligheten att vara flexibel, vilket behövs för att kunna svara på mitt syfte.

⁴⁴ Holmen & Solvang (1997)

⁴⁵ Olsson & Sörensen (2011)

⁴⁶ Backman (2008)

⁴⁷ Eriksson & Wiedersheim (2008)

3.2 Datainsamling

Två organisationer har valts som forskningsobjekt till denna fallstudie som är Göteborgs Stad och Stockholms Stad. Jag tog kontakt med Göteborgs Stad inför min praktikperiod som skulle vara ett halvår under höstterminen 2013 och frågade om det fanns några möjligheter att få praktisera på stiftelseförvaltningen. Under min praktikperiod frågade jag om det fanns något behov att skriva ett examensarbete inom stiftelseområdet. Jag blev väl bemött av Göteborgs Stad som gärna ville hjälpa till med mitt examensarbete och hade några förslag på intressanta ämnen att skriva om. Vi hade ett möte i början av januari där vi tillsammans kom fram till att Göteborgs och Stockholms Stad skulle vara väldigt intressanta att jämföra.

Anledningen till att välja Stockholm Stad som forskningsobjekt i denna fallstudie var att Stockholms Stad liknar Göteborg Stad på många punkter. Eftersom jag redan hade tillgång till att studera Göteborg Stad tyckte jag att det vara bra att välja en organisation som liknar Göteborg Stad i form av lagstiftning, kapitalförvaltning, antal stiftelser som förvaltas, och att det är en kommun som är förvaltare. En jämförelse av dessa två städer är intressant för att båda städerna har samma uppdrag att förvalta stiftelser men sköter det på två olika sätt. Dessa två kommuner har organiserat stiftelsehanteringen på olika sätt och gör det därför intressant att studera. I en jämförelse kan man se hur utvecklingen har sett ut i respektive organisation i form av kostnadsutveckling, avkastning, avveckling av stiftelser m.m.

Jag har haft kontakt med Göteborgs Stad och Stockholms Stad under hela terminens gång. Jag har även deltagit på flera föreläsningar som handlade om stiftelseförvaltning och kapitalförvaltning för att få en bättre förståelse för vad stiftelseförvaltningen handlade om och hur saker och ting fungerade. Jag började med att samla på mig relevant data till uppsatsen för att sedan leta rätt på tidigare studier för att få fram en referensram som passade till min studie.

Det empiriska materialet samlades in av mig genom observationer, intervjuer och genom att läsa organisationernas dokument. Mycket av de ekonomiska data jag har samlat in har skett under min praktik som var under höstterminen 2013. Det betyder att de ekonomiska data i form av årsredovisningar och annat liknande material har samlats in via observationer som har gjorts löpande under praktikperioden men även efteråt. Detta har gett en möjlighet att samla in mycket data och sortera ut det mest viktigaste för att kunna identifiera de problem som organisationen har. Datainsamlingen har skett på ett ostrukturerat sätt då jag inte visste på förhand vilka problem som fanns och vilken information som behövdes för att eventuellt kunna lösa de befintliga problemen. Jag hade min praktikperiod före min magisteruppsats

vilket ledde till att mycket data samlades in först, och därefter läste jag tidigare studier som kunde skapa en relevant referensram som skulle kunna användas. En del kompletteringar har gjorts efter min praktikperiod i form av intervjuer som kunde fylla på med information som inte fanns med i årsberättelserna, årsredovisningarna och andra liknande dokument. Eftersom jag utförde en fallstudie valde jag en kvalitativ metod för att kunna få ut kvalitén från de intervjuerna som genomfördes. Tanken var att dessa intervjuer skulle kunna ge mig ny information som jag eventuellt missat samt kunna ge en förklaring på varför saker och ting ser ut som de gör.

Totalt sju intervjuer har genomförts av anställda i Göteborg Stad, Stockholms Stad och Länsstyrelsen i denna fallstudie. Syftet var att intervjua skulle ge så mycket information som möjligt från de anställda. Dock var det få anställda som arbetade med stiftelseområdet på respektive organisation och därmed blev antalet intervjuer är också begränsade.

Sammanställning av intervjuerna

Verksamhet	Typ av intervju	Respondenter	Position	Datum
1)Göteborgs Stad	Personlig 75min	Per Wallenius	Stiftelseplanerare	11/3-14
2)Göteborgs Stad	Personlig 75min	Jan Pettersson	Chefsjurist	13/3-14
3)Göteborgs Stad	Personlig 75min	Marie Louise Börve	Stiftelsekoordinator	20/3-14
4)Stockholms Stad	Möte 180min	Anna Håkansson Kerttu Helenius Kristina Westerling Petra Mårback	Finanschef Sociala stiftelser Juridiska avdelningen Utbildningsstiftelser	27/3-14
5)Stockholms Stad	Mail/Tele	Joakim Bergman	Ekonom	
6)Länsstyrelsen	Möte 60min	Brita Rustad Karlsson Linda Norman Jonna Bergman	Rättsenheten	13/3-14
7)Länsstyrelsen	Mail/Tele	Mikael Wiman	Enheten för tillsyn	10/6-14

Vad gäller Stockholms Stad valde jag att ha ett möte med nyckelpersonerna som har hand om stiftelserna. Detta valdes för att det var mest effektivt för min del och ekonomiskt lönsamt att bara behöva åka till Stockholm en gång istället för flera gånger. Informationen som jag inte

lyckades samla in under mötet kompletterades via telefon eller e-post som t.ex. årsredovisningar. Vilka frågor som ställdes till samtliga personer finns bifogade i bilaga nr 1.

3.3 Val av litteratur

Jag har använt mig av Göteborgs Universitets sökdatabas för att hitta relevanta artiklar. Jag använde mig av bibliotekets hemsida, för att sedan söka efter vetenskapliga artiklar. Ganska snabbt upptäckte jag att det fanns många databaser att leta i och jag var tvungen att begränsa mitt sökande på något vis. Av bibliotekarien fick jag en del tips som var bra för att kunna göra sökningar som var effektiva och relevanta. Min handledare gav mig även lite fingervisning om lämplig litteratur som skulle kunna användas. Vad gäller val av böcker har literatur valts som beskriver organisationsstrukturen och hur den fungerar. Även en del lagrum ur Sveriges rikes lag har använts för att kunna ge en bild av hur stiftelserna fungerar och vilka regler som de ska följa.

För att lättare kunna hitta relevanta artiklar till mitt examensarbete som rörde ämnet använde jag mig av olika sökord. Jag har skrivit examensarbetet med inriktning mot ekonomi och har därför använt mig mest av databasen Emerald för att hitta de mer ekonomiska artiklarna och använde även Elsevier för att hitta de artiklarna som inriktar sig mer på förvaltning. Det har varit svårt att hitta vetenskapliga artiklar som handlar om stiftelseförvaltning i Sverige då det tyvärr ej har skrivits mycket inom just förvaltningen. Det har dock funnits många artiklar som handlat om beskattning eller placeringsalternativ. På grund av detta har jag haft problem med att hitta artiklar som passar just hur stiftelserna förvaltas på ett rimligt sätt. Eftersom stiftelseförvaltning i Sverige inte är unikt i sig, är det inte svårt att jämföra med hur andra länders stiftelseförvaltning fungerar. Jag har lyckats hitta bra och relevanta vetenskapliga artiklar som handlar om stiftelseförvaltning men inte just i Sverige, som går att anknyta till mitt ämne. Först läste jag på många olika vetenskapliga artiklar, sedan valdes de mest viktiga och relevanta artiklarna ut som kunde passa in i examensarbetet. När jag sökte efter artiklar var det svårt att hitta en bra översättning på ordet stiftelseförvaltning eftersom det finns många olika benämningar på engelska som även kan ha lite olika betydelser än på svenska.

Mina nyckelord vid sökning efter artiklar var:

- Endowments/Stiftelser , Trust fund/Foundations
- Management/Förvaltning
- Co-management/Samförvaltning , Decentralized/Centralized organizations

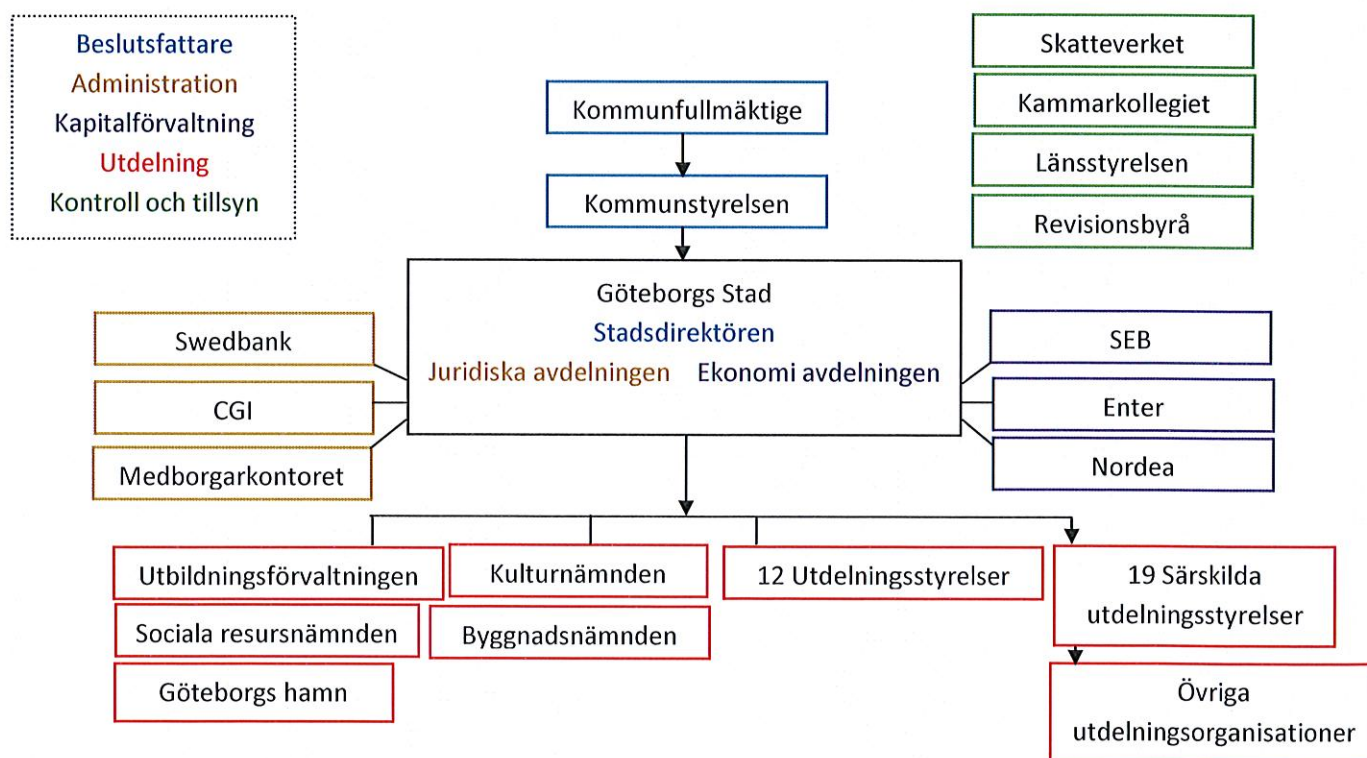
3.4 Avgränsning

I denna uppsats jämförs enbart hur hantering av stiftelser sker i Göteborgs Stad och Stockholms Stad. Inga gåvor kommer att vara med, eftersom dessa utgör en så liten del av verksamheten. Med gåvornas kapital bildas inte stiftelser utan staden förvaltar kapitalet och delar ut det under en kort period. Eftersom dessa gåvor kommer med ojämna mellanrum och i olika belopp utgör det endast en liten del av stadens förvaltning och är därför inte med i arbete. Kartläggningen av de totala kostnaderna kommer att ses över en period på totalt elva år som sträcker sig mellan 2002 till 2012. Eftersom kartläggningen av kostnader tar väldigt lång tid jämförs endast två olika städer. Det kommer att läggas fokus på att intervjua endast nyckelpersoner som har den övergripande bilden för att sedan komplettera med information som den insamlade data inte lyckades fånga.

4 Empiri

4.1 Göteborgs Stad

En organisationskarta över hur Göteborgs Stads stiftelseförvaltning ser ut:



För att kunna se hur den ekonomiska utvecklingen har sett ut har Göteborgs Stads årssammandrag år 2002-2012 lästs igenom.

Göteborgs Stad	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Antal stiftelser	100	111	114	119	125	127	126	126	126	129	129
Kapital (Mkr)	709	704	694	671	625	696	620	545	532	529	493
Avkastning(Mkr)	30.0	30.9	37.5	32.9	23.9	30.9	15.3	17.5	19.9	21.5	19.1
Kostnader(Mkr)	6.7*	7.0*	5.8*	4.0	3.3	3.3	3.8	2.9	3.2	3.0	3.5
Bankavgift	1,5	1,6*	1,4*								
Avkastning	4.2%	4.4%	5.4 %	4.9%	3.8%	4.4%	2.5%	3.2%	3.7%	4.1%	3.9%
Nyckeltal (2002-2012)											
Avkastning (snitt)	4.1%										År 2002-2012/11=4.1%
Antal stiftelser	-22%										(100/129)-1= -22%
Kapitaltillväxt	44%										(709/493)-1=44%
Förvaltningskostnader	91%										(6.7/3.5)-1=91%

Datan visar att antalet stiftelser har minskat med 22 % under en tioårsperiod (från 129 till 100st). Stiftelsernas kapital har dock ökat trots att antalet stiftelser har minskat, kapitalet har ökat med 44 % (från 493 till 709Mkr). Vad gäller avkastningen har genomsnittet legat på 4.1 % (Avkastning/Kapital) under åren. Vad gäller kostnaderna har de legat stabilt under åren 2002 till 2008 och pendlat mellan 3.0 till 3.5Mkr. Från år 2009 och framåt har kostnaderna eskalerat, vilket delvis kan förklaras av att stiftelseförvaltningen slutade vara delvis skattefinansierad och har totalt ökat med 91 % (från 3.5 till 6.7Mkr).⁴⁸ Vad som menas med *Bank avgift är de kostnader som förvaltarna på banken tar ut i ersättning men som inte bokförs som kostnader och dras istället direkt av på avkastningen. Nyckeltalen har räknats fram av författaren enligt formlerna ovan som baseras på årssammandragen från stiftelserna.

Intervju

1 Organisationsstruktur

De personer som varit med i stiftelseförvaltningen längst, berättar att stiftelserna som Göteborgs Stad förvaltar tidigare har varit uppdelade på många olika avdelningar och nämnder inom kommunen. Det är först nu sedan några få år tillbaka som samtliga stiftelser har blivit samlade under ett och samma ställe på stadsledningskontoret. Det har även hänt andra förändringar de senaste åren inom stiftelseförvaltningen. Om man bara tittar tillbaka några år har stiftelseförvaltningen delfinansierats via skattemedel men i dagsläget bär stiftelserna helt sina egna kostnader. Det har lett till att kostnaderna totalt sett har ökat för

⁴⁸ Göteborgs Stad årssammandrag 2002-2012

stiftelserna. Tidigare hade även många olika kapitalförvaltare ansvar för specifika stiftelser, vilket resulterade att vissa stiftelser fick bättre avkastning än andra stiftelser under samma period, då det berodde på hur bra kapitalförvaltarna placerade kapitalet.

Samtliga av de intervjuade personerna berättar att Göteborgs Stad idag bara har tre kapitalförvaltare (SEB, Nordea och Enter) som gemensamt placerar stiftelsernas kapital. Skillnaden är då att samtliga stiftelser gemensamt delar på den totala avkastningen som kapitalförvaltarna har lyckats generera under året som gått. Tanken bakom denna förändring var att få en mer jämn och rättvis utdelningsgrad för stiftelserna. År 2013 har Göteborgs Stad även fått igenom en ny placeringspolicy som ger Göteborgs Stad mandat att kunna ha mer utrymme för hur kapitalet ska placeras utan att behöva fråga politikerna. Denna nya policy gör det lättare för kapitalförvaltarna att agera om det skulle behövas istället för att som tidigare behöva få tillstånd från kommunfullmäktige att få utföra transaktioner som de inte hade mandat till.

De intervjuade personerna berättar att år 1996 hade Göteborgs Stad förvaltat ca 200 stiftelser och idag förvaltas endast ca 100 stiftelser av staden. Man räknar även med att ca 10-15st stiftelser kommer att avvecklas under det kommande året på grund av att stiftelserna har ringa kapital eller för att Göteborgs Stad kommer att avsäga sig förvaltarskapet. Vad gäller ansvarsfördelningen är det Kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret för de stiftelserna som den förvaltar (anknuten förvaltning). Kommunstyrelsen delegerar ansvaret vidare till stadsledningskontoret som har ansvaret för kapitalförvaltandet och administrationen av stiftelserna. Stadsledningskontoret vidaredelegerar ansvaret av kapitalförvaltning till de tre kapitalförvaltarna som ser till att placera stiftelsernas kapital enligt den placeringspolicy som Göteborgs Stad har. Administrationen i form av att upprätta årsredovisningar, bokslut, årssammandrag och löpande redovisning delegeras vidare till Swedbank. För att klara av att sköta och administrera stiftelsernas hemsida har Göteborgs Stad hyrt in den interna konsulten CGI.

Den avkastningen som genereras varje år delas ut via olika nämnder som finns under stadsledningskontoret. Alltså delegerar stadsledningskontoret vidare utdelningsansvaret till kulturnämnden, sociala resursnämnden, utbildningsnämnden, Göteborgs hamn samt till 19 andra särskilda utdelningsstyrelser där förtroendevalda politiker sitter. I de särskilda utdelningsstyrelserna delegerar politikerna vidare utdelningsansvaret till övriga utdelningsorganisationer som Tekniska samfundet, Viktoriaföreningen m.m. som till slut kan

delat ut kapitalet till destinatärerna. Utöver detta finns det andra myndigheter som är involverade i stiftelseförvaltningen som Länsstyrelsen, som sköter tillsynen och ser till att staden sköter sitt uppdrag. Auktoriserade revisorer granskar årsredovisningarna och ser till att årsredovisningen m.m. har blivit korrekt utförd. Kammarkollegiet registrerar, avregistrerar och handlägger permutationsärenden. Skatteverket kontrollerar vilka stiftelser som har delat ut pengar till sitt ändamål. Har stiftelserna delat ut över 80 % till det avsedda ändamålet får stiftelserna inskränkt skattskyldighet.

De problem som alla intervjuade personerna på stadsledningskontoret upplever idag är att det finns en del stiftelser som har ringa kapital. Har en stiftelse ringa kapital, innebär det att intäkterna blir mindre än de kostnader som ska betalas och stiftelsen måste använda sitt bundna kapital för att kunna täcka underskottet. Det som har ställt till det för stiftelserna i en samförvaltning är att kostnadsfördelningen inte har varit väl genomtänkt och i detta fall kunnat gynna en del stiftelser och missgynna andra, säger de intervjuade personerna. Just nu görs det en översyn hur fördelningen ska kunna ske på ett mer rättvist sätt. Tanken är att kostnaderna som stiftelsen ska bära bör baseras på stiftelsens kapital och de faktiska kostnaderna som den har. Det kommer dock aldrig att kunna bli rättvist på kronan utan det handlar om att hitta en modell som fungerar för alla stiftelser och ger en rättvis kostnadsbild.

Här råder olika åsikter bland de intervjuade personerna, där vissa anser att organisationen saknar en tydlig beskrivning vem som borde göra vad. Det som samtliga respondenterna är överens om är att en effektiv struktur saknas och det finns gamla styrdokument som är väldigt bristfälliga. Dessa styrdokument skulle behöva uppdateras och ha en tydlig arbetsordning på pappret där det framgår konkret hur saker ska utföras. Det som däremot fungerar väl idag är nämnderna och kapitalförvaltningen, vilket troligtvis beror på att det finns tydliga och uppdaterade styrdokument.

2 Samförvaltning

En av de intervjuade berättar att kapitalförvaltningen fungerar väl eftersom den ses som "viktigare" än de andra sakerna och har därför prioriterats vilket kan ha lett till att själva stiftelseverksamheten har glömts bort. Detta kan även bero på att kommunikationsnivån mellan stadsledningskontoret och kommunfullmäktige är väldigt låg. Så länge kapitalet har skötts bra har kommunfullmäktige sällan efterfrågat något och saker och ting har bara flutit på. Kanske kan detta bero på att stiftelserna inte belastar skattebetalarna och därför är politikerna inte lika intresserade av stiftelseverksamheten vilket leder till att ledningen är ointresserad. Ett

annat problem som Göteborgs Stad har idag, berättar samtliga av de intervjuade, är att det är för många personer och organisationer som är inblandade i utdelningsprocessen. Detta leder till att den interna kontrollen inom verksamheten blir svår att genomföra eftersom kapitalet delas ut på så många olika ställen. Samtidigt blir kostnaderna i form av lön och arvoden högre än nödvändigt eftersom många personer är inblandade i utdelningsprocessen. Med många olika aktörer inblandade i stiftelseverksamheten ökar risken för att fel och missförstånd uppstår. Ett annat hinder för stiftelseförvaltningen är att det finns väldigt mycket administrativt arbete som måste utföras eftersom många ansökningar till stiftelserna sker i pappersform som sedan ska registreras för hand av olika handläggare.

Den intervjuade personen som delvis har hand om ansökningsprocessen berättar att varje ansökning oftast består av flertal sidor, vilket skapar mycket arbete när en stiftelse får in 100 tals ansökningar. Personen tycker även att ett av det största problemen idag ligger i utdelningsuppdraget där nämnderna och utdelningsstyrelserna är inblandade. Nämnderna har hand om många stiftelser och har erfarenhet och kompetens att sköta utdelningen. Dock gäller inte samma sak för utdelningsstyrelserna som har utdelningsuppdraget åt någon eller några enskilda stiftelser, vilket gör att de har möten 2-3 gånger per år, vilket är ett sällanarbete. Därför händer det ofta att personalen på stadsledningskontoret får hjälpa utdelningsstyrelsen med vad de ska göra och hur det ska göras. De förtroendevalda politikerna som sitter i utdelningsstyrelserna byts ofta ut och detta medför att det enkelt uppstår kunskapsluckor när personer med kunskap och kompetens försvinner.

Hela organisationens uppbyggnad är den väldigt decentraliserad och utspridd, vilket upplevs som något negativt av de intervjuade personerna. Det är för många personer och organisationer inblandade, vilket gör att saker och ting är svåra att hantera när det finns många olika viljor. Svårigheten med att många personer och organisationer är inblandade i processerna gör att Göteborgs Stad sitter i en beroendeställning som gör det svårt att utföra saker i rätt tid. Är en stiftelse försenad med t.ex. underlag till bokslutet kan inget arbete slutföras förrän de sista underlagen är på plats.

3 Stiftelselagen

De intervjuade personerna upplever att lagen inte har förändrats under åren sen stiftelselagen skrevs. Lagen som skrevs ger idag en suddig bild av hur den ska tolkas. Angående kapitalplacering, säger lagen att förvaltaren ska ha en ”godtagbar placering”, vilket idag kan vara många olika saker som räntor, aktier, fonder osv. Vad gäller arvode, säger lagen ungefär

samma sak: att förvaltaren har rätt till "skäligt" arvode som förvaltaren själv kan besluta om. Detta är något som kanske inte är så skäligt att förvaltaren beslutar om sitt eget arvode vilket också kan se negativt ut.

4 Allmännyttan

Stiftelserna har det fullföljdskravet att dela ut 80 % av den löpande avkastningen under en femårsperiod. Detta regelverk kan ställa till det för de stiftelser som bara får dela ut kapital vart tredje år på grund av att det var donatorns vilja och gör att stiftelsen blir skatteskyldiga, eftersom de inte uppfyller skatteverkets krav, berättar en av respondenterna. En annan respondent berättar att avkastningskravet som finns idag är att värdet ska öka 3,5 % - 4 % plus inflationen. Respondenten påpekar även att stiftelserna inte har några trender, vilket leder till att varje år ser ungefär likadant ut. Vad gäller intäkterna för stiftelserna under året 2013 ser det väldigt bra ut. Vad gäller allmännyttan var samtliga respondenter överens om att de flesta stiftelserna bidrar med nästan 100 % till allmännyttan. Kultur och utbildningsförvaltningen kan ses som att 100 % kommer till allmännyttan, då vem som helst kan gå till ett museum och ta del av utställningar som har blivit finansierade via stiftelsekapital. Samma sak gäller för utbildningsförvaltningen där studenter kan söka bidrag ur stiftelser för att kunna genomföra forskning eller en studieresa. Det är bara sociala resursnämndens stiftelser som kan anse sig vara begränsade till allmännyttan och kan ses som individnyttiga, då bara vissa personer som änkor, barn eller personer med låg inkomst kan få beviljat bidrag.

5 Kostnader och effektivitet

Samtliga respondenter är överens om att stadens strategi ska vara att försöka hålla nere kostnaderna genom att försöka "renodla" utdelningsuppdraget och se till att det blir färre personer inblandade. Eftersom det finns stiftelser som har ringa kapital och genererar mer kostnader än intäkter, är tanken att dessa ska få dela ut sitt kapital och likvideras, kvar blir då ca 70-80 stiftelser som Göteborg Stad ska förvalta.

Vad gäller för kapitalet och utdelningen till destinatärerna är det viktigt att ha en lång tidshorisont och försöka hålla en jämn utdelning varje år, oavsett hur marknaden svänger. Eftersom stiftelsernas kostnader redan är kända i förväg, har det aldrig behövts en budget, utan det har bara flutit på och blivit som det blivit. Den stora förändringen skedde i samband med att en del av stiftelseförvaltningen inte finansieras via skattemedel. Detta ledde till att det blev mer fokus på att hålla nere kostnaderna. Här råder lite olika åsikter mellan de intervjuade personerna om det finns tydliga strategier för staden för att klara av sitt förvaltarskap eller inte.

Inte förrän nu har Göteborgs Stad börjat fundera på att ta fram en budget för att få bättre kontroll på kostnaderna i framtiden. Tanken är att försöka centralisera för att kunna samla kompetensen och personalen på en gemensam plats istället för att ha dem på olika platser inom Göteborgs Stad.

Vad gäller effektiviteten i Göteborgs Stad, kommer det olika förslag på åtgärder från de intervjuade som att skapa rutiner och ha olika ansvarsområden som även skulle finnas nedskrivna. Det hjälper inte att ha ungefärliga ansvarsområden för att det blir ottydligt vem som ska göra vad. Det finns idag mycket vilja att hjälpas åt och göra rätt för sig men utan en tydlig arbetsordning blir det lätt att fel saker prioriteras. Styrning från högre chefer har varit minimal och intresset för framtidsvisioner har varit nästintill obefintliga. Eftersom det är så många parter inblandade i processerna blir de processerna väldigt långa och jobbiga.

Vad gäller marknaden, har oftast kommunen andra konkurrenter som konkurrerar om marknadsandelar men just inom stiftelseförvaltningen har Göteborgs Stad ingen konkurrens. Detta beror på att en gång i tiden har donatorer donerat stiftelser specifikt till Göteborgs Stad och velat att staden ska förvalta deras donation, berättar en av respondenterna. Eftersom donatorns vilja ska följas så gott det går, är det i dagsläget omöjligt att byta förvaltare.

Vad gäller donationer som inte uttryckt önskan om en specifik förvaltare i stiftelseförordnande, blir det att den förvaltaren som åtagit sig förvaltningsuppdraget och gör det fram tills att den avsäger sig förvaltarskapet. Det som då är viktigt att nämna är att även om det inte finns någon konkurrens, vilket oftast leder till mindre press på prestation, kontrollerar Länsstyrelsen att förvaltaren faktiskt sköter sitt uppdrag. Utöver det finns det intressenter utifrån som dagstidningar och Göteborgs Stads medborgare som har möjlighet att ha insyn i stiftelseförvaltningen för de som är intresserade, vilket påpekas av samtliga respondenter.

De kostnader och intäkter som uppstår, fördelas idag på lite olika sätt. Intäkterna fördelas på hur stor andel stiftelsen har i samförvaltningen, dock fördelas kostnaderna inte på samma sätt. De kostnader som är direkt hänförliga till en viss stiftelse belastar just den stiftelsen. Sociala resursnämnden som har fler ansökningar, då trycket är högre på dessa stiftelser, får bära mer kostnader än de andra nämnderna, som inte har lika mycket belastning. Även ingående balans på resultaträkningen har använts för att fördela kostnaderna mellan stiftelserna. Till slut får även hänsyn tas till vad som är skäligt att en stiftelse belastas med för kostnader. Detta leder till att det blir problematiskt att fördela kostnaderna då många olika metoder används för att

fördela kostnaderna så rättvist som möjligt. Denna fördelningsprincip har överlag varit desamma under en lång period, berättar en av de intervjuade.

Det råder olika åsikter om hur kostnadsfördelningen har varit och hur den ska vara i framtiden. Intäkterna som stiftelserna får baseras på hur stor andel stiftelsen har i samförvaltningen. Utgör stiftelsen kapital 1 % av samförvaltningen, får stiftelsen 1 % av den totala avkastningen som samförvaltningen genererar. Hur kostnaderna fördelas är lite mer komplicerat och ses över för tillfället. Tidigare har det skett en schablonfördelning samt baserat sig på ingående balanser som stiftelserna har haft i sina årsredovisningar. Idag ska kostnaderna fördelas efter de faktiska kostnader som stiftelsen genererar. Tanken är att de fasta kostnader som uppstår ska fördelas som intäkterna, dvs. stiftelsen tar en procentuell del av den totala fasta kostnaden. Det kan med andra ord aldrig bli exakt rättvist i en samförvaltning. Kostnadsfördelningen som ses över nu är på rätt väg och ska förhoppningsvis bli godkänt av politikerna i ett senare skede. Det har inte funnits någon direkt budget utan kostnaderna är redan kända i förväg det är avkastningen från det placerade kapitalet som kan se olika ut.

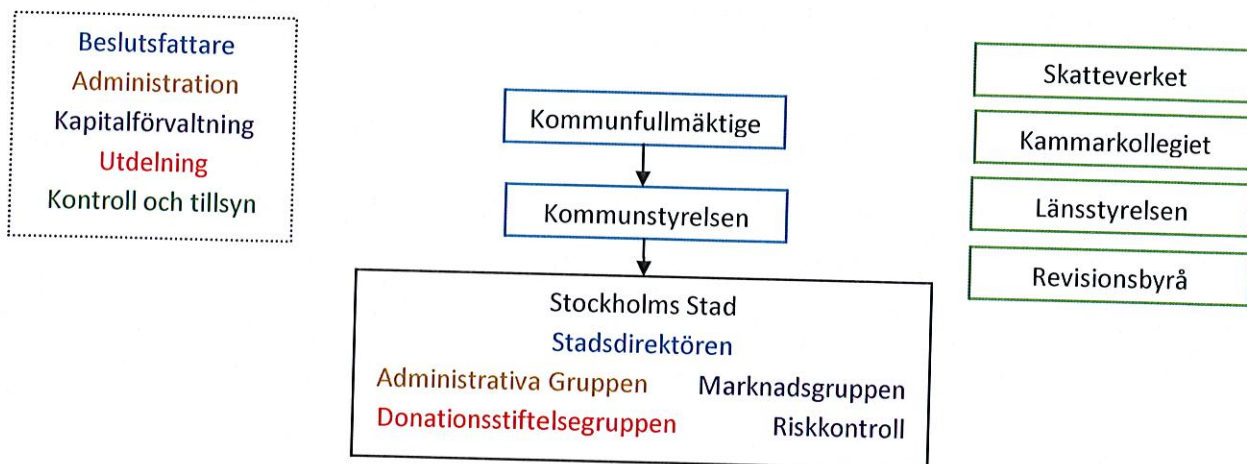
Samtliga intervjuade personerna anser att styrdokumentet som finns idag är väldigt tunna och har lite information och riktlinjer. De berättar dock att just nu arbetar det med att ta fram nya dokument med nya konkreta riktlinjer, regler och policyn som stiftelseförvaltningen kan använda. Respondenterna anser att Göteborgs Stads stiftelseförvaltning är decentraliserad idag och skulle kunna bli mer centraliserad för att samla den kunskap och kompetens som finns idag på ett ställe vilket också skulle kunna öka effektiviteten. Uppskattas stiftelseförvaltningens effektivitet idag, kan det konstateras att den är låg. Personerna som arbetar med stiftelserna har kompetensen och arbetar hårt men arbetar nog på fel sätt vilket resulterar i ineffektivitet. Decentraliseringen, byråkratin och administrationen är det största problemet till att effektiviteten ser ut som den gör. En av respondenterna berättar också att stiftelseförvaltningen har setts som en "udda fågel" som sköter sig själv enligt politikerna. Idag är det långa processer när det ska ske förändringar och förändringar måste ske om stiftelseförvaltningen ska kunna fungera bättre i framtiden. Olika lösningar finns som att centralisera organisationen, lägga ut mer ansvar på nämnderna eller avsäga sig förvaltarskapet helt och upphandla en extern förvaltare som sköter allt.

De intervjuade personerna berättar om olika "flaskhalsar" som finns i organisationen, vilket leder till lägre effektivitet. Ett exempel dessa "flaskhalsar" är utdelningsuppdraget av medel som kräver mycket tid och resurser från Göteborgs Stad. Eftersom det finns för många olika

enheter som är inblandade i stiftelseförvaltningen, är det svårt för Göteborgs Stad att bistå alla med den hjälpen som behövs. Göteborgs Stad får då prioritera de ärenden som är mest akuta. Ett annat problem är också att det är svårt att nå ut till alla som är inblandade i verksamheten samt att de personerna inte alltid kommer till mötena. Eftersom det är många personer inblandade finns det många olika viljor och tolkningar, vilket lätt leder till oenigheter.

4.2 Stockholms Stad

En organisationskarta av hur Stockholms Stads stiftelseförvaltning ser ut:



För att kunna se hur den ekonomiska utvecklingen har sett ut har Stockholms Stads årsammandrag år 2002-2012 lästs igenom.

Stockholms Stad	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Antal stiftelser	165	165	203	199	197	201	195	195	195	194	194
Kapital (Mkr)	1056	1033	1062	992	838	837	755	710	686	631	664
Avkastning(Mkr)	47.1	37.2	33.6	54.3	25.8	44.5	28	21.2	26.9	29.0	29.3
Kostnader(Mkr)	3.5	3.2	4.5	4.1	4.1	5.3	5.5	3.5	4.1	4.1	3.2
Årlig avkastning	4.5%	3.6%	3.2%	5.5%	3.1%	5.3%	3.7%	3.0%	3.9%	4.6%	4.4%

Nyckeltal (2002-2012)

Avkastning (snitt)	4.1%	År 2002-2012/11=4.1%
Antal stiftelser	-15%	(165/194)-1= -15%
Kapitaltillväxt	59%	(1056/664)-1=59%
Förvaltningskostnader	9%	(3.5/3.2)-1=9%

Datan visar att antalet stiftelser har minskat med 15 % under en tioårsperiod (från 194 till 165st). Stiftelsernas kapital har dock ökat trots att antalet stiftelser har minskat, kapitalet har ökat med 59 % (från 664 till 1056Mkr). Vad gäller avkastningen har den legat på ett

genomsnitt på 4.1 % (Avkastning/Kapital) under åren. Vad gäller kostnaderna har de legat stabilt under åren 2002-2012 och pendlat mellan 3.2 till 5.5Mkr. Kostnaderna har totalt ökat med 9 % (från 3,2 till 3,5Mkr).⁴⁹ Stockholms Stad har ingen *Bankavgift då kostnader från förvaltaren inte dras direkt från avkastningen utan redovisas som en kostnad. Nyckeltalen har räknats fram av författaren enligt formlerna ovan som baseras på årssammandragen från stiftelserna.

Intervju

1 Organisationsstruktur

En av respondenterna börjar berätta att långt tillbaka i tiden hanterades stiftelserna för sig av respektive förvaltning, exempelvis utbildningsförvaltningen ansvarar för utbildningsstiftelser, socialförvaltningen för stiftelser för ekonomiskt behövande, kulturförvaltningen för stiftelser riktade mot kulturella ändamål. För att lättare kunna samarbeta och kunna ha bättre intern kontroll förvaltas alla stiftelser i dagsläget centralt av Stockholms Stads donationsstiftelser hos Finansavdelningen. Den som bär yttersta ansvaret idag är kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som har vidaredelegerat ansvaret till Stockholms Stad att förvalta stiftelserna. En av de andra respondenterna som är insatt i ekonomin berättar att kostnaderna för stiftelserna som uppkommer bärs av stiftelserna själva, vilket innebär att varje stiftelse får bära en andel av den totala kostnaden (löner för de som arbetar med stiftelserna, IT, telefoni, arbetsplatser och liknande poster) som belastar respektive stiftelses resultaträkning. Placeringspolicy för Stockholms Stads samförvaltade donationsstiftelser anger ramarna för hur kapitalförvaltningen ska vara.

Samtliga av det intervjuade personerna som arbetar med stiftelseförvaltning berättar att de sitter och arbetar på ett gemensamt ställe, vilket ger möjligheten att hjälpas åt och även till att skapa god gemenskap. Samhörigheten skapar en identitet, samarbete och förståelse för sin verksamhet. Stiftelseförvaltningen är inte och har inte varit finansierad via skattemedel. Det är donationsstiftelsegruppen som sköter den dagliga hanteringen av stadens stiftelser. Denna grupp består av två handläggare och en ekonom. Handläggarna tar hand om ansökningar, annonsering, hemsida och kontakt med de organisationer och skolor som utgör destinatärerna. Ekonomen sköter bokföring, årsredovisningar, deklARATIONER, ekonomisystem och liknande. Utdelning av kapital görs av handläggaren och ekonomen i Stockholms Stad efter attest av finanschefen. Själva kapitalförvaltningen sköts av stadens egen internbank eftersom det är

⁴⁹ Stockholms Stad årssammandrag 2002-2012

kostnadseffektivt och ger bra intern kontroll, som också ansvarar för placeringspolicyn. Det sker alltså inte genom utgivande av mandat till externa förvaltare som har en diskretionär förvaltning eller dylikt, säger en av respondenterna.

Stockholms Stad har idag endast en utdelningsstyrelse på grund av att det står i föreskrifterna att den ska finnas. De utdelningsstyrelser som tidigare funnits har avvecklats. En av anledningarna till avvecklingen har varit att det är förvaltaren som bär det yttersta ansvaret i slutändan och behöver ta ansvar för vad styrelsen har gjort, berättas av flera respondenter. Syftet med att avveckla styrelserna var att kunna minimera fel genom att inte ha för många personer inblandade.

Vad som framkommer under intervjun är att utöver Stockholms Stad är flera statliga myndigheterna som Skatteverket, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen inblandade i stiftelseförvaltningen. Stiftelserna blir även årligen reviderade av auktoriserad revisor (Grand Thornton). Allt arbete och handläggning äger rum på stadsledningskontorets finansavdelning centralt. Stockholms Stad har haft lite kontakt med Länsstyrelsen, då det sällan har varit några synpunkter från Länsstyrelsen om hur stiftelserna förvaltas.

Olika respondenter berättar om de problem och utmaningar som organisationen har. De problem och svårigheter som finns idag består främst av att hitta destinatärer till stiftelser med udda ändamål. En annan utmaning är att ständigt ha översyn över stiftelserna och deras ekonomi samt förmåga att dela ut avkastningen. Det leder i sin tur till att hålla exempelvis kostnadsfördelningen så rättvist det går samt att det skapar en mer homogen samförvaltning. Likvärdiga stiftelser kan ur ett praktiskt perspektiv också hanteras mer likformigt. Att kunna dela ut medel är också viktigt, då beskattade stiftelser kräver mer administration. Även stiftelser som har en smal destinatärskrets kräver merarbete jämfört med stiftelser med mer allmänna ändamål. Att kunna permutera stiftelser till mer allmänna ändamål är således viktigt för både ansökningsprocessen och ekonomin.

En Asset and Liability Management studie genomfördes för ett par år sedan för att kontrollera att placeringspolicyn angav en lämplig allokering som kunde uppnå tillfredställande avkastning. Studien bekräftade att den valda strategin var acceptabel. Policyn uppdateras årligen och vid förändrade förutsättningar gäller att kunna anpassa sig för att kunna fortsätta nå upp till de ställda kraven. En av de intervjuade tillägger att en nackdel med att ha lite personal är om personalen skulle sluta arbeta eller bli sjuk, finns det inga ersättare och personal från olika bemanningsföretag får kallas in för att utföra arbete.

Det intervjuade personerna tyckte att det har varit ett jättejobb att omorganisera "rätt". Tidigare har organisationen varit utsprid över Stockholms Stad som omorganiserades till en mer centraliserad och slimmad organisation. För att klara av detta krävs att de anställda måste förstå sitt uppdrag och brinna för det de gör. Alla måste ta sitt ansvar för att kunna få verksamheten att fungera. Under omstruktureringen var det rörigt men när allt hade hamnat på plats kändes det som en lättnad. Det gäller "att kunna renodla organisationen och vara expert på just sitt område". Även när omorganisering är klar, gäller det att pröva sig fram och finjusterar de små detaljerna så att effektiviteten i form av processer och kostnader är under kontroll.

Respondenten som har hand om ekonomin berättar att arvoden inom stiftelserna inte existerar, eftersom det inte finns några utdelningsstyrelser eller förtroendevalda politiker som är inblandade. Den fördelade förvaltningskostnaden är inget arvode i den meningen, förvaltningskostnaden är vad som krävs för att staden ska kunna åta sig uppdraget att förvalta stiftelserna enligt självkostnadsprincipen. Fördelningen av förvaltningskostnaden kan i sig ses över med jämna mellanrum för att i möjligaste mån göra den så rättvis som det går. Detta måste dock ske på ett sådant sätt att inte arbetet med fördelningen blir alltför tidskrävande och detaljerad, fördelningsmodellen bör vara lättöverskådlig. Vad gäller konkurrens finns egentligen inte inom detta område. Möjligtvis skulle det kunna uppstå konkurrens mellan bankerna om förvaltaren bestämde sig för att anlita en extern aktör som erbjuder stiftelserrelaterade tjänster. Nackdelen med att lägga ut delar av förvaltningen är att då kan hela förvaltningsuppdraget beläggas med moms vilket inte är fallet, då hela förvaltningen sker inom stadens egen verksamhet.

2 Samförvaltning

De intervjuade respondenterna upplever den interna administrationen idag som effektiv. Externt som exempelvis kontakt med Länsstyrelsen och Kammarkollegiet, finns effektiviseringsmöjligheter men det är också beroende på de resurser som finns tillgängliga på respektive myndighet i detta fall. Mycket av byråkratin kring stiftelser finns för att säkerställa stiftarens vilja. Detta kan ibland upplevas som en långsam process kring exempelvis permitteringar men den är till för att allt ska ske på ett korrekt sätt. Det är den verkligheten som alla förvaltare arbetar i. Sett till kompetens har staden utbyte med andra förvaltare och det är också möjligt för personalen att gå på utbildningar som anses vara av vikt för att upprätthålla en hög nivå inom respektive område. Likaså inom kapitalförvaltningen är fokus på kostnadseffektivitet genom intern förvaltning, undvikande av dyra förvaltningsavgifter och

synliga eller dolda kostnader i olika placeringsprodukter. En jämförande studie på ett antal likartade stiftelser gjordes internt 2013 visade på god och relativt jämn total avkastning och risknivå för Stockholms Stad. Stiftelser med ringa kapital (under 1 miljon) har permuteras och därefter likviderats. Detta har skett på grund av att stiftelserna med ringa kapital hade lite pengar att dela ut, samtidigt som de hade många ansökningar, vilket resulterade att mycket jobb gjordes för att kunna dela ut lite pengar. Tanken har också varit att inte ha stiftelser med ringa kapital för att kunna ha en effektiv och rättvis fördelningsmodell som fördelar kostnaderna mellan stiftelserna.

Alla respondenter är överens om att de interna styrdokumentet finns för att underlätta arbetet. Dock är det inget som politikerna har godkänt men det finns ett förtroende från deras sida att Stockholms Stad har förstått sitt uppdrag som det har åtagit sig och behöver därför inte godkännas. Den politiska inblandningen är väldigt liten i stiftelseförvaltningen. Mycket av den belastningen som finns på stiftelseverksamheten i form av inkommande samtal har lagts över på telefonreceptionisten som kan svara på de flesta frågorna. Kan inte frågan besvaras av receptionisten ringer någon från stiftelsegruppen upp och besvara frågan. Detta har fungerat bra för att avlasta personalen med inkommande samtal och gör att de kan fokusera på sitt jobb, berättar respondenterna som har hand administrationen.

3 Stiftelselagen

De intervjuade personerna upplever att lagen inte har förändrats under åren sen stiftelselagen skrevs. Lagen som skrevs ger idag en suddig bild av hur det ska tolkas. Tittar man på vad som gäller för kapitalplacering, säger lagen att förvaltaren ska ha en ”godtagbar placering”, vilket idag kan vara många olika saker som räntor, aktier, fonder osv. Vad gäller arvode, säger lagen ungefär samma sak: att förvaltaren har rätt till ”skäligt” arvode som förvaltaren själv kan besluta om. Detta är något som kanske inte är så skäligt att förvaltaren beslutar om sitt eget arvode vilket också kan se negativt ut.

4 Allmännyttan

Under intervjun framkommer att stiftelser delar ut medel 1-2 gånger per år, beroende på vad som står i stiftelseförordnandet. Målet är att alla stiftelser ska nå utdelningskravet som är att dela ut 80 % av avkastningen. Om detta inte sker, utreds det om stiftelsen kan permuteras för att komma upp i nödvändig nivå, eller så kommer stiftelsen på sikt att beskattas. Som nämndes tidigare finns stiftelser med vad som kan anses vara något smal destinatärkrets eller som riktar sig till områden som ansågs vara bebodda av ekonomiskt behövande för 50 år

sedan. Samhällsutvecklingen och stadens egna socioekonomiska utveckling gör att dessa stiftelser idag ofta får svårt att nå utdelningskravet. Tilläggas bör att det finns stiftelser som är beskattade för att de inte delar ut till ändamål som enligt dagens lagstiftning är skattebefriade men de stiftelserna delar ut i stort sett hela sin avkastning.

Samtliga respondenter är överens om att vad som gäller allmännyttan, riktar sig stiftelserna i första hand till ekonomiskt behövande och studerande, främst på högstadiet och gymnasiet. För de ekonomiskt behövande är bidragen ett sätt att hjälpa dessa personer till en bättre tillvaro. För de studerande ger stiftelserna möjlighet att exempelvis kunna skaffa hjälpmedel eller verktyg för att bedriva sina studier, det kan vara allt från datorer till musikinstrument.

5 Kostnader och effektivitet

Vad gäller kostnadsfördelningen berättar respondenten som har hand om ekonomin att fördelningen sker genom att varje stiftelse är klassificerad efter arbetsbörda i 8 grupper där grupp 8 är den som genereras mest kostnader och grupp 1 som genererar minst kostnader. I grupp 8 ingår stiftelser som är mycket arbetskrävande samt beskattade stiftelser. Alla stiftelser har en grundavgift som anses täcka vad som kan klassas som fasta kostnader som revision, löner och liknande. Därefter påförs en kostnad efter arbetsbörda och även om stiftelsen är beskattad eller ej spelar roll. Det finns också en spärrregel som gör att ingen stiftelse kan belastas med en kostnad som överstiger dess avkastning. Detta innebär att kostnaden då bärs kollektivt av de stiftelser som har betalningsförmågan. Det är därför viktigt att ständigt se över och försöka permutera stiftelser som inte kan bära sina egna kostnader då det drabbar de övriga inom samförvaltningen.

Intäkterna fördelas efter stiftelsens andel (baserat på det egna kapitalet) i samförvaltningen, precis som en vanlig investeringsfond. Fördelning sker månadsvis och baseras på den andel stiftelsen hade i ingången av månaden, därefter räknas ett utgående värde ut per sista dagen i månaden. I Stockholms Stad finns det tydliga riktlinjer och handböcker som finns till hands om det skulle behövas. Dessa dokument har uppdaterats med jämna mellanrum för att kunna hänga med i organisationens utveckling. Stockholm Stad försöker att standardisera sitt arbete så mycket som möjligt för att kunna vara effektiva. Självklart finns det undantag och det finns stiftelser som måste specialbehandlas på grund av olika anledningar.

Det som utgör tillgängliga medel är förra årets avkastning som fastställs i samband med bokslutet berättar en av respondenterna. Ur dessa medel ska utdelning och förvaltningsavgiften hämtas. Således är en framtida budget komplicerad att genomföra, även

om de flesta kostnader för förvaltningen i sig är kända utifrån antal personer inom donationsstiftelsegruppen, IT-kostnader och liknande. Strävan är att hålla en jämn nivå på avkastningen från år till år för att på så vis kunna hålla en jämn takt i administrationen kring utdelningar och bemanning.

4.3 Länsstyrelsen (Västra Götalands län)

1 Organisationsstruktur

Länsstyrelsen har uppmärksammat vad gäller Göteborgs Stad att det är väldigt många organisationer som är iblandade i stiftelseförvaltningen, vilket gör att stiftelseförvaltningen känns som en decentraliserad organisation. Det är flera banker, nämnder, utdelningsstyrelser som är iblandade, vilket gör det svårt att få en tydlig bild av hela organisationen. Det tyder på att många beslut tas på olika ställen och även att detta kan ställa till kommunikationsproblem. De intervjuade respondenterna berättar att Länsstyrelsen inte lägger någon större vikt på hur organisationen är uppbyggd, eftersom det alltid är den som har det yttersta ansvaret som ska se till att organisationen fungerar på ett effektivt och korrekt sätt, vilket är kommunfullmäktige. Det är alltså kommunfullmäktiges ansvar att se till att ta besluten och kommunstyrelsen har ansvaret att verkställa dem.

Det är viktigt att se över vilka kostnader stiftelseförvaltningen skapar med den befintliga organisationen och hur dessa kostnader fördelas. Som det är idag, finns det styrdokument från 1996 som föreskriver om hur stiftelseförvaltningen ska skötas men är väldigt gamla och kan ses som bristfälliga, påpekar en av respondenterna. Ansvaret för att ha uppdaterade styrdokument ligger återigen på den som är ytters ansvarig. De ansvariga ska vara insatta i vilka föreskriften som gäller och vilka lagar som är aktuella och måste följas.

Eftersom Göteborgs kommun är en av de större kommunerna i Sverige borde det inte finnas några problem med att ha rätt personer med rätt kompetens på rätt plats. Det gäller att ha full förståelse för sitt uppdrag och vilket ansvar man har, berättar flera av de intervjuade respondenterna. En del beslut som tidigare tagits har ofta skett på en tjänstemannanivå, vilket nu har börjat lyftas upp till en högre nivå som kommunstyrelsen. Detta ses som något positivt, eftersom det är bättre att besluten tas av de som har kunskap, kompetens och mandatet att ta besluten. Ett exempel är att permutationsärenden har tagits på fel ställen, vilket har orsakat problem idag och måste rättas till i efterhand, berättar en av respondenterna.

2 Samförvaltning

Vad gäller Länsstyrelsens tillsyn ansvarar det för att kontrollera kommunens verksamhet. Eftersom det finns mycket som Länsstyrelsen ska kontrollera är det omöjligt att varje år granska allt som kommunen gör, berättar en av respondenterna. En annan respondent berättar att Länsstyrelsen har möjlighet att utföra stickprov eller ett välja ut ett område inom kommunen. Just detta år har de faktiskt granskat Göteborgs Stads stiftelseförvaltning. Granskningar brukar vanligtvis utföras på de områden som inte blivit granskade på ett tag. Men det kan även bero på att det förekommit skrivelser i media eller att medborgare i staden har ringt in och ställt frågor om kommunens verksamhet.

3 Stiftelselagen

Vad som gäller stiftelseförvaltningen är det kapitel 9 i stiftelselagen som ger Länsstyrelsen möjlighet att ingripa om fel har förekommit, berättar samtliga respondenter. En av dem berättar att Länsstyrelsen har möjligheten att entlediga styrelsemedlemmar, byta förvaltare, döma ut viten samt förbjuda verkställande beslut. Länsstyrelsen har däremot inga möjligheter att påverka effektiviteten i en organisation men kan komma med förslag på åtgärder som bör utföras. Det som Länsstyrelsen försöker förmedla kanske inte alltid kommer fram till rätt personer som har möjligheten att utföra de åtgärder som efterfrågas, vilket kan leda till att tillsägelsen inte får någon effekt. Hjälper inte detta, finns det möjlighet att meddela media som kan sätta press på att en förändring ska ske.

4 Allmännyttan

De intervjuade respondenterna anser att förvaltarens främsta uppgift är att följa vad som står i stiftelseförordnandet och se till att följa regelverken som finns. Det gäller med andra ord att vara påläst och hålla sig uppdaterad samt att göra rätt sak i rätt tid. Länsstyrelsen tycker att stiftelseförvaltningen i Göteborgs Stad har hamnat lite i skymundan och att förvaltaren inte tagit sin roll på allvar. Samtliga respondenter påpekar att Länsstyrelsen tittar främst på att stiftelser inte dragit på sig skatteplikten i onödan eftersom stiftelserna ska dela ut minst 80 % av avkastningen till destinatärerna. Länsstyrelsen kontrollerar även att stiftelserna delar ut medel till "rätt" destinatärer och att det går till allmännyttiga ändamål.

5 Kostnader och effektivitet

Sen stiftelseförvaltningen blev självfinansierad och inte längre delvis finansieras via skattemedel har kostnaderna tyvärr ökat. Själva avkastningen som stiftelsernas kapital genererar är det inget fel på, utan det är kostnaderna som behöver minskas. Flera av de

intervjuade respondenterna tycker att de befintliga arvoden ser ut att vara i överkant om man tittar på vad som är skäligt i förhållande till den prestationen man utför. Man kan fråga sig hur många sammanträden som behövs för att klara av sitt uppdrag.

De politiskt valdas funktion kan ifrågasättas om det behövs eller är juridiskt korrekt. En del stiftelser som ska ha en utdelningsstyrelse enligt föreskrifterna måste ha det men frågan är om just förtroende valda politiker ska sysselsättas med att sitta i stiftelsestyrelser.

De intervjuade respondenterna anser att intäkterna borde fördelas beroende på hur stor andel stiftelsen har i samförvaltningen, vilket är rimligt. Det som är mer oklart är hur kostnaderna ska fördelas men rimligtvis borde det finnas en fördelningsprincip som kan fördela kostnader på ett effektivt och rättvist sätt. Länsstyrelsen har haft frågor angående fördelningen och svaret har varit från Göteborg Stad att det inte funnits några fördelningsnycklar och en översyn kommer att göras år 2014.

4.4 Länsstyrelsen (Stockholms län)

1 Organisationsstruktur

Länsstyrelsen i Stockholms län tycker att stiftelseförvaltningen har sett ut ungefär likadan ut under en längre period tillbaka. Det som har ändrats är i så fall antalet stiftelser som Stockholms Stad förvaltar och deras placeringspolicy som anpassats med tiden. Hur själva organisationsstrukturen ser ut tittar inte Länsstyrelsen på, utan det viktiga är att uppdraget som Stockholms Stad har utfört har en rimlig kostnad. Vad gäller organisationsstrukturen är den centraliserad och ser ut att fungera väl. Stockholms Stad hanterar utdelningen, förvaltningen och kapitalplaceringen via deras interna grupper, vilket gör organisationen lättöverskådlig.

2 Samförvaltning

Vad gäller Länsstyrelsens tillsyn ansvarar de för att kontrollera kommunens verksamhet och utföra stickprov. Angående kapitalförvaltningen har utvecklingen medfört att fler och fler förvaltare behöver en professionell kapitalförvaltare ju fler stiftelser och större kapitalet är. Överblickas stiftelseförvaltningen generellt och inte enbart i Stockholms Stad, tycks trenden vara att ha en centraliserad förvaltning av stiftelser. Det finns olika möjligheter att välja hur många olika aktörer som ska vara inblandade i stiftelseförvaltningen beroende på vilken organisationsstruktur som väljs och vem som ska förvalta och dela ut kapitalet.

Tillsynen som Länsstyrelsen utför sker utifrån de stiftelseförordnande som gäller för den individuella stiftelsen i kombination med stifteselagens regler. Det gäller då att se till att de individuella stiftelsernas stiftelseförordnanden följs samtidigt som det ska fungera i en samförvaltning utan att bryta mot donatorns vilja. Det kan till exempel finnas stiftelser som ska ha en viss placering av kapital, styrelse, eller att de inte ska samförvaltas.

3 Stifteselagen

Länsstyrelsen har möjligheten att entlediga styrelsemedlemmar, byta förvaltare, döma ut viten samt förbjuda verkställande beslut. Länsstyrelsen har däremot inga möjligheter att påverka effektiviteten i en organisation men kan komma med förslag på åtgärder som bör utföras.

4 Allmännyttan

Länsstyrelsen granskar främst att stiftelser inte dragit på sig skatteplikten i onödan eftersom stiftelserna ska dela ut kapital till destinatärerna. Länsstyrelsen kontrollerar även att stiftelserna delar ut medel till "rätt" destinatärer och att det går till allmännyttiga ändamål. Länsstyrelsens tillsyn syftar till att stiftelserna följer sina föreskrifter i en civilrättslig bemärkelse. Förvaltaren ska se till att stiftelserna delar ut minst 80 % av kapitalet till sina ändamål för att få inskränkt skattskyldighet, vilket är till förmån för destinatärerna. Stiftelserna bidrar med i olika grad till allmännyttiga ändamål, beroende på hur destinatärkretsen eller ändamålet ser ut för stiftelsen.

5 Kostnader och effektivitet

Vad gäller effektiviteten kan Länsstyrelsen bland annat granska stiftelsernas årsredovisningar och förvaltningsberättelse för att kunna se hur kostsam förvaltningen har varit. I förvaltningsberättelsen ska ändamålsuppfyllelsen tydligt beskrivas för att kunna visa på att stiftelsen har delat ut kapitalet till rätt ändamål. Alltså kan man se hur effektivt förvaltaren arbetar genom se på förvaltningkostnaderna med hänsyn till vilka krav som ställs från stiftelserna. Det kan variera i förvaltningskostnader beroende på vilken sorts stiftelse det är och vad som är inskrivet i stiftelseförordnandet.

Hur kostnaderna fördelas i Stockholms Stad lägger sig inte Länsstyrelsen i. Rimligtvis borde kostnaderna fördelas efter vilken arbetsbelastning som varje stiftelse skapar. Det är alltså inte nödvändigt att fördela kostnaderna utifrån stiftelsernas förmögenhetsstorlek. Länsstyrelsen har inte några indikationer på att utfallet blivit sämre än vad som var planerat av Stockholms Stad. Avkastningen har hållit sig jämn och det har även förvaltningskostnaderna gjort.

Sammanfattning

Den väsentliga skillnaden som finns mellan dessa två städer är deras organisationsstruktur. Respektive struktur har därmed olika många aktörer inblandade i förvaltningen. Fler inblandade aktörer i förvaltningen ger högre kostnader. Förvaltningskostnaderna baserar sig inte enbart på hur många som är inblandade i förvaltningen utan beror även på vem som förvaltar stiftelsernas kapital, utdelning, administration och hur kostnaderna fördelas. Dessa två städer har helt olika sätt att fördela sina kostnader och resulterar i att fler stiftelser behöver avvecklas om kostnaderna är ojämnt fördelade. Göteborgs Stad har politisk valda styrelser i en del stiftelser vilket inte Stockholms Stad har valt att ha. Vad gäller allmännyttan och samförvaltning av stiftelser är båda städerna lika varandra.

Länsstyrelserna syn på förvaltningen av stiftelsen är samma. Förvaltaren ska följa stiftelseförordnandet och stiftelselagen samt främja allmännyttan. Detta är någon som ska ske till en rimlig kostnad. Länsstyrelserna har ingen åsikt om en organisation ska vara centraliserad eller decentraliserad så länge förvaltaren sköter sitt uppdrag till en rimlig kostnad. Länsstyrelserna förespråkar inte någon speciell fördelningsmodell av kostnaderna så länge den fungerar effektivt och fördelar kostnaderna rättvist. Länsstyrelserna utför ingen tillsyn på hur verksamheten bedrivs utan kontrollerar att stiftelsehantering sköts korrekt. Länsstyrelsen i Västra Götalands Län har dock reagerat på Göteborgs Stads förvaltningskostnader och utdelningsstyrelserna. Länsstyrelserna i Stockholms län har inget att anmärka på Stockholm Stads förvaltning.

5 Analys

5.1 Dataanalys

En komparativ analys är en vanlig metod för att kunna jämföra olika enheter mot varandra. Vid ett jämförande undersöks det närmare på vilka likheter och olikheter som finns. Författaren behöver då välja de bästa detaljerna för att kunna få fram poängen.⁵⁰ Vid varje intervju använde jag bandspelare, vilket gav mig möjligheten att spela in hela intervjuerna. Efter att ha genomfört intervjuerna sammanställde jag vad som sagts under varje enskild intervju. Intervjuerna blev uppdelade i tre kategorier (Göteborgs Stad, Stockholms Stad och Länsstyrelsen). Därefter fokuserade jag på att hitta de likheter som fanns mellan intervjuerna och vad som eventuellt var avvikande. Eftersom Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen över

⁵⁰ Glaser & Strauss (1967)

stiftelserna, var det intressant att få höra deras synvinkel på vad de tyckte om hur stiftelseförvaltningen ska hanteras.

Att analysera kvalitativa data med hjälp av kodning som ger forskare en tydlig struktur och översikt av de omfattande intervjuerna som utförts. Analysen delas också upp i två huvudsteg, kodning och kondensering. Kodning är till för att hjälpa forskaren att kategorisera långa intervjuuttalanden i några enkla kategorier och ge en översikt av stora mängder information.⁵¹ Det finns två typer av kodning, en är "koncept driven" och en är "datadriven". Koncept driven kodning innebär att hitta nyckelorden från intervjuerna som har utvecklats i förväg av forskaren, motsatsen till detta är datadriven kodning som innebär att utveckla dessa viktiga ord genom att läsa intervjumaterialet.⁵² Denna metod kan hjälpa forskare att förkorta de betydelser som uttrycks av de intervjuade i kortare formuleringar och ger möjlighet att kondensera innehållet.⁵³

För att kunna besvara arbetets syfte har jag valt att använda datadriven kodning när analysen av intervjudata har gjorts. Intervjuerna som har genomförts och analyserats hade fem olika huvudkategorier: centralisering och decentralisering, samförvaltning, kostnader och effektivitet, allmännyttan och stiftelselagen. Efter kodningen använde jag kondensering till det materialet som framkommit av intervjuerna.

I denna komparativa analys kommer jag att undersöka hur väl referensramen stödjer den empiriska studien som har utförts. Utifrån den insamlade datan och referensramen arbetas svaren fram varför det ser ut som det gör. Analysen har delats in i följande punkter:

- Organisationsstruktur
- Samförvaltning
- Stiftelselagen
- Allmännyttan
- Kostnader och effektivitet

5.2 Organisationsstruktur

Vad gäller organisationsstrukturen är det få likheter mellan Göteborgs och Stockholms Stad. De likheter som båda organisationerna har är ett smalt utbud av produkter som i detta fall är

⁵¹ Kvale & Brinkmann (2009)

⁵² Gibbs (2007)

⁵³ Kvale & Brinkmann (2009)

enbart stiftelser som har litet utvecklingsbehov. Det som kan tänkas behöva anpassas med tiden är eventuellt destinatärkretsen som kan ha blivit så pass snäv att det inte finns någon destinatärkrets kvar. Utöver detta är dessa två olika organisationer motsatser till varandra, precis som namnen centralisering och decentralisering låter. Studeras organisationskartorna som tidigare visats i empirikapitlet, syns det klart och tydligt att det är betydligt fler enheter inblandade i Göteborgs Stads stiftelseförvaltning jämfört med Stockholms Stad.

Det blir naturligt att en organisation med många enheter, rotation på personal och politisk inblandning gör att verksamheten blir svårmanövrerad. Beslutsfattaren och tillsynen ser likadan ut i båda fallen där kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret och delegerar vidare ansvaret att förvalta stiftelserna. Vad gäller tillsynen är samma myndigheter som har ansvaret att kontrollerar stiftelserna. Det enda som skiljer sig på ”kontroll och tillsyn” mellan dessa två städer är att olika revisionsbyråer används. Den största skillnaden mellan dessa två organisationer ligger alltså på ”administration, kapitalförvaltning och utdelning”.

Mintzberg nämner att när alla besluten tas på en avdelning i organisationen kallas det för centraliserad organisation.⁵⁴ Under intervjun med Stockholms Stad framkommer det alla besluten tas intern som gäller stiftelseförvaltningen som t.ex. kapitalförvaltning, ansökningar, utdelning av kapital m.m. Inga utomstående parter är inblandade och kan fatta beslut i stiftelseförvaltningen. Detta är även något som passar in på Mintzbergs definition av en centraliserad organisation. Därmed kan Stockholms Stad ses som en centraliserad organisation.

För att en centraliserad organisation ska fungera, behövs en tydlig struktur, arbetsfördelning och fördelade ansvarsområden för att kunna uppnå önskad effektivitet. En organisation med en tydlig struktur kan därför se till att klara av de förändringar och utvecklingsbehov som behövs för att organisationen ska kunna klara sig i framtiden. Utifrån referensramen kan man förvänta sig att en organisation som väljer en centraliserad styrning måste ha en tydlig struktur, arbetsfördelning och fördelade ansvarsområde för att kunna arbeta effektivt och därmed ha kontroll på sina kostnader. Under intervjun med Stockholms Stad bekräftas att deras centraliserade organisation har tydlig struktur med fokus på sin uppgift och att det finns en kontinuerlig översyn över hur organisationen kan förbättras.

⁵⁴ Mintzberg (1983)

Under intervjuerna i Göteborg Stad framkommer att organisationen upplevs som svårmanövrerad och ineffektiv på grund av att besluten skedde på många olika ställen i och utanför organisationen. Detta är något som Mintzberg påpekar när besluten tas i flera olika avdelningar kallas det för decentraliserad organisation.⁵⁵

Selin nämner att en decentralisering brukar vara aktuell i en stor organisation som har ett brett utbud av olika produkter och med stor utveckling på produktionsenheter.⁵⁶ Vilket är motsatsen till vad stiftelseförvaltningen är idag. Det finns även en uppenbar risk för att uppdelningen av organisationen leder till att enheter bli för små och ofullständiga. Om enheterna blir för små leder det oftast till mer resursåtgång.

Alltså är det inte förvånande att en organisation som har en snäv produkt men väljer en organisationsstruktur som passar till ett brett produktutbud stöter på problem och istället blir ineffektiv och svårmanövrerad. I intervjun med Stockholms Stad berättas att organisationen har tidigare varit uppdelad och svårmanövrerad och även att övergången från den gamla organisationen till en centraliserad organisation tog tid och var krävande. Dock var det en process som var nödvändig och bra för organisationen när allting väl var på sin plats. Detta är något som även påpekas av Carlsson & Fikret, att det i början av en förändring kan leda till ökade kostnader. Men effekten är oftast att ett välstrukturerat system minskar transaktionskostnaderna i slutändan⁵⁷, vilket faktiskt syns i Stockholms Stads kostnader. Det ser ut som att Stockholms Stad hade ungefär samma läge före omorganiseringen som Göteborgs Stad har idag.

Detta är de viktiga punkterna som har framkommit om hur organisationen fungerar:

Göteborgs Stad:

Decentraliserad organisation
Smalt utbud av produkter
Liten produktutveckling
Resurskrävande
Tungrodd verksamhet
Politisk inblandning

Stockholms Stad:

Centraliserad organisation
Smalt utbud av produkter
Liten produktutveckling
Kontrollerad resursåtgång
Lättstyrd verksamhet
Minimal politisk inblandning

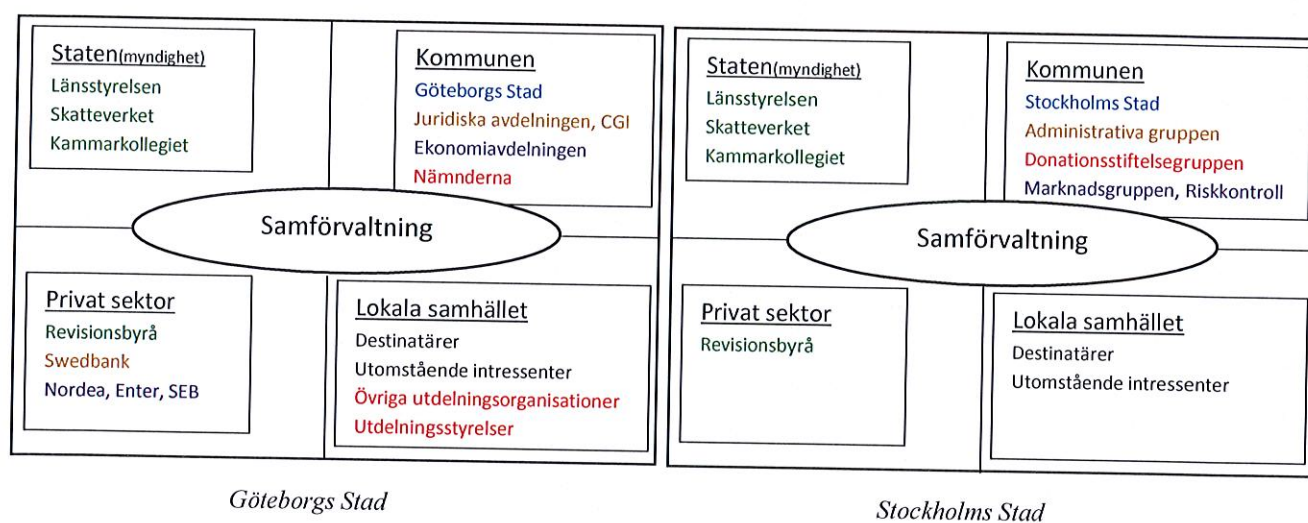
⁵⁵ Mintzberg (1983)

⁵⁶ Selin (1991)

⁵⁷ Carlsson & Fikret (2005)

5.3 Samförvaltning

Det framgår under intervjuerna att båda städerna skulle kunna placeras in på ”samförvaltning inom kommunal organisation” som det tidigare förklaras i referensramen. Detta är en vanlig modell i Skandinavien som innebär att kommunen har de juridiska rättigheterna och privata aktörer kan ha rätten att förvalta en viss resurs.⁵⁸ Idag ser det ut så för Göteborgs Stad som har de juridiska rättigheterna över stiftelserna men det är privata banker som förvaltar stiftelsernas kapital. Stockholm Stad skiljer sig åt på denna punkt och har en egen intern kapitalförvaltare. Om jag placerar in all parter som är inblandade i respektive organisation i figur nr 1 som tidigare finns i referensramen skulle det se ut på följande sätt.



Det syns tydligt att Stockholms Stad har en centraliserad organisation, då nästan allting finns internt förutom revisionsbyrån. Göteborgs Stad har däremot revisionsbyrån, administrationen, kapitalförvaltningen och delvist utdelningsuppdraget utanför sin organisation som framstår som en decentraliserad organisation. Under intervjuerna bekräftade samtliga att Göteborgs Stads organisation är decentraliserad. De intervjuade personerna i Stockholms Stad upplevde sin organisation som centraliserad och tyckte att det var fördelaktigt jämfört med hur det var tidigare. Tidigare hade Stockholms Stad stiftelseförvaltning varit mer utsprid och respondenterna upplever idag att den centraliserade strukturen passar bättre till verksamheten.

Utifrån referensramen förklaras samförvaltningen som en situation där två eller flera parter förhandlar med varandra och delar med sig ansvaret. Tanken är att under ett sådant förhållande utvecklas kontakter med relevanta parter som kommer göra att samförvaltningen fungerar. Vid en samförvaltning uppstår en komplexitet när det finns för många olika viljor

⁵⁸ Carlsson & Fikret (2005)

och parter inblandade. Komplexa förhållanden gör det svårt att stödja det befintliga systemet och gör att processen för anpassning och problemlösning blir ineffektiv.⁵⁹ Utifrån detta kan man förvänta sig att en samförvaltning fungerar väl, så länge inte allt för många parter är inblandade. Finns det för många parter iblandade, är risken överhängande att en komplexitet och ineffektivitet uppstår.

Det som skiljer dessa två olika samförvaltningarna åt är vem som sköter utdelningen, administrationen och kapitalförvaltningen. I Göteborgs Stad är det över 30 olika utdelningsorganisationer och nämnder som har hand om utdelningen medan i Stockholms Stad sköts det internt av donationsstiftelsegruppen. Vad gäller administrationen sköts det externt av Swedbank i Göteborgs Stad och internt av den administrativa gruppen i Stockholms Stad. Sista skillnaden är att Göteborgs Stad har tre olika externa kapitalförvaltare, medan Stockholms Stad har en intern förvaltare. Med tanken på vad Carlsson & Fikret säger om risken med för många olika parter inblandade i en samförvaltning, är det troligt att Göteborgs Stad har det svårare att styra organisationen och hålla kostnaderna under kontroll. Vad gäller Stockholms Stad bör den fungera mer effektivt, då det är färre parter inblandade och det borde även leda till bättre kostnadskontroll.

Det finns en del krav som ska uppfyllas för att kunna ha en fungerande samförvaltning. Carlsson & Fikret säger att en fungerande samförvaltning behöver följa regler, skydda resurserna från eventuella risker och faror, ha ett långsiktigt perspektiv samt en struktur på vem som ska göra vad.⁶⁰ Att följa regler, skydda resurserna och ha ett långsiktigt perspektiv är något som båda städerna har lyckats med. Det framgår i intervjuerna att de placeringarna som görs med stiftelsernas kapital har en lång tidshorisont och riskfördelning mellan olika värdepappersinnehav.

Båda städerna har stiftelselagen att följa samt stiftelseförordnandet. Det som framgår i intervjuerna med Göteborgs Stad och Länsstyrelsen (Västra Götalands län), indikerar på att det finns en oklar bild på hur beslut tas och vem som ska göra vad. Det framkommer även att uppgiftsfördelning mellan de olika aktörerna är oklar. Detta kan eventuellt bero på att det finns gamla styrdokument som behöver uppdateras för att kunna ge en tydligare bild av vem som ska göra vad.

⁵⁹ Carlsson & Fikret (2005)

⁶⁰ Carlsson & Fikret (2005)

Stockholms Stad som har arbetat med att uppdatera sina styrdokument med jämna mellanrum har inte haft detta problem, då riktlinjerna och strukturen har varit tydlig från början. Alltså fungerar Stockholms Stads samförvaltning mer effektivt, då de uppfyller de kraven som ställs på en fungerande samförvaltning.

En samförvaltning är något som båda städerna tillämpar. Det går inte att välja bort Skatteverket eller revisorer och utan destinatärer som finns i det lokala samhället skulle stiftelsernas syfte försvinna. Dessa två städer har samma regelverk och tillsynsmyndighet men har haft helt olika kostnadsutvecklingar. Höga kostnader skapas heller inte av en slump, utan har att göra med att det finns ineffektivitet någonstans i organisationen.

Detta är de viktiga punkterna som har framkommit om hur organisationen fungerar:

Göteborgs Stad:

Samförvaltning existerar som:

"Samförvaltning inom kommunal organisation"

Många olika aktörer är iblandade

Krav för en fungerande samförvaltning

Gamla styrdokument

Stockholms Stad:

Samförvaltning existerar som:

"Samförvaltning inom kommunal organisation"

Få aktörer är iblandade

Krav för en fungerande samförvaltning

Uppdaterade styrdokument

5.4 Stiftelselagen

Vad gäller förvaltningen av stiftelserna har städerna samma stiftelselag som de ska följa. Det framgår under intervjuerna med båda städerna och Länsstyrelsen hur viktigt det är att följa lagen och stiftelseförordnandet. Detta är något som faktiskt kan bli problematiskt för förvaltaren om det t.ex. står specifikt hur kapitalet ska placeras, eftersom det kan avvika från befintliga placeringspolicyn som samförvaltningen har. Därför kan det se ut olika mellan städerna, beroende på vad som står i stiftelseförordnandet, som gör att vissa effektivare lösningar inte kan appliceras. Antal avvecklade stiftelser kan också variera beroende på vilken destinatärkrets som stiftelsen har inriktat sig mot. Har destinatärkrets försvunnit med tiden och stiftelsen inte har kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren, kan den avvecklas.

Vad gäller tillsynen av stiftelser är det Länsstyrelsen som har ansvaret för denna.⁶¹ Utöver detta finns det även Kammarkollegier och Skatteverket som har hand om permutationer och

⁶¹ Stiftelselagen (1994:1220) 9 kap 1,3§

skatteärenden.⁶² I intervjun med Länsstyrelsen framkommer det att det finns många olika möjligheter för Länsstyrelsen att ingripa om det skulle behövas. Oftast ska det gå väldigt långt innan ett ingripande sker men det har faktiskt hänt. Länsstyrelserna lägger dock ingen större vikt på hur organisationen är uppbyggd, utan är intresserade av att organisationen fungerar på ett effektivt och korrekt sätt. Tillsynen utövas via stickprov med jämna mellanrum för att bland annat kontrollera hur kostnader, arvoden och stiftelseförordnanden har följts.

Detta är de viktiga punkterna som har framkommit om hur organisationen fungerar:

Göteborgs Stad:

Förvaltaren har regelverk att följa

Stiftelseförordnandet

Avvecklingsmöjligheter

Tillsyn- Länsstyrelsen

Stockholms Stad:

Förvaltaren har regelverk att följa

Stiftelseförordnandet

Avvecklingsmöjligheter

Tillsyn- Länsstyrelsen

5.5 Allmännyttan

I referensramen framkommer att allmännyttig verksamhet vanligen avser en ideell verksamhet som riktar sig till krets av personer och som sker inom ramen för en viss verksamhetsidé för det allmänna bästa.⁶³ I båda intervjuerna framgår det att städerna är väldigt lika varandra vad som gäller allmännyttan. Stiftelserna som städerna förvaltar är inom samma områden så som utbildning, kultur och sociala ändamål. Med dessa inriktningar kan man konstatera att nytta kommer till det allmänna bästa.

Stiftelserna är skattebefriade så länge de uppfyller utdelningskravet som innebär att under en period på fem år ska minst 80 % av avkastningen delas ut till destinatärkretsen.⁶⁴ De flesta stiftelserna som förvaltas av städerna når upp till de villkoren som ställs för att få inskränkt skattskyldighet, eftersom de har uppfyllt kraven för utdelningsgraden och har främjat sitt huvudsakliga ändamål. Den enda skillnaden på dessa två städer är att privata aktörer i Göteborgs Stad är inblandade i att förvalta stiftelsernas kapital, som ska generera en avkastning, som i sin tur ska delas ut till destinatärerna. Detta finns inte i Stockholms Stad, utan där utförs kapitalförvaltningen internt.

⁶² Stiftelselagen (1994:1220) 6 kap 5§

⁶³ Inkomstskattelagen (1999:1229) 7Kap 4§

⁶⁴ SOU (1995)

Detta är de viktiga punkterna som har framkommit om hur organisationen fungerar:

Göteborgs Stad:

Främjar allmännyttan
Sociala, utbildning, kulturstiftelser
Privat aktör inblandat

Stockholms Stad:

Främjar allmännyttan
Social, utbildning, kulturstiftelser
Ingen privat aktör inblandad

5.6 Kostnader och effektivitet

För att kunna mäta effektiviteten på något sätt är det rimligt att se över hur kostnaderna har utvecklats över en längre period bakåt i tiden.

<u>Nyckeltal Göteborgs Stad (2002-2012)</u>		<u>Nyckeltal Stockholms Stad (2002-2012)</u>	
Avkastning (snitt)	4.1%	Avkastning (snitt)	4.1%
Antal stiftelser	-22 %	Antal stiftelser	-15 %
Kapitaltillväxt	44 %	Kapitaltillväxt	59 %
Förvaltningskostnader	91 %	Förvaltningskostnader	9 %

Avkastningen är exakt samma i genomsnitt över perioden (4,1 %). Det tyder på att båda städerna har haft ungefär samma placeringsstrategi och framgång över åren inom genererad avkastning. Antalet stiftelser som har avvecklats skiljer sig lite grann men ingen större differens finns där. De två sista posterna kapitaltillväxt och förvaltningskostnader har ett samband. Eftersom städerna har haft likadan avkastning under samma period, borde kapitaltillväxten ha varit ungefär likadan under denna period. Kapitaltillväxten skiljer sig på 59 % och 44 % som kan förklaras med att förvaltningskostnaden tas från avkastningen. Stiger förvaltningskostnaderna, blir kapitaltillväxten mindre samt att fler stiftelser behöver avvecklas. Vad gäller förvaltningskostnaderna har Göteborgs Stads förvaltningskostnader växt från 3,5Mkr till 6,7Mkr vilket är en ökning på 91 %. Under samma period har Stockholms Stad haft en utveckling på endast 9 %. Notera även att Stockholms Stad har fler stiftelser att hantera och mer kapital men trots detta har lägre förvaltningskostnader än Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad har valt att ha tre externa kapitalförvaltare medan Stockholms Stad har en egen intern förvaltare som sköter kapitalförvaltningen. Detta resulterar i att Stockholms Stad

har lägre kostnader för kapitalförvaltning än Göteborgs Stad på grund av att de externa kapitalförvaltarna har en minimumkostnad som måste täckas och att ha flera kapitalförvaltare borde vara dyrare än att bara ha en kapitalförvaltare. Den andra kostnaden som också skiljer sig åt är arvoden till utdelningsstyrelserna som bara Göteborgs Stad har.

De intervjuade personerna i Göteborgs Stad tycker själva att förvaltningskostnaderna har blivit ett problem, vilket också framgår under intervjun med Länsstyrelsen. Stockholms Stad har precis som Göteborgs Stad haft utdelningsstyrelser som har varit ansvariga för utdelningsuppdragen men har avvecklats för att få mer kontroll på verksamheten och samtidigt minskat kostnaderna. Tidigare har Stockholms Stads stiftelseförvaltning varit mer uppdelad och kostat mer men har minskat med åren ju mer centraliserad förvaltningen har blivit.

Connoly & Munro påpekar att det kan lätt uppstå problem när resursfördelningen blir ojämn. En vanlig anledning till att detta problem uppstår är att kommunen är beroende av att olika mellanhänder ska slutföra sitt uppdrag. Det kan även bero på att det finns en byråkrati och politisk inblandning som skapar ineffektivitet.⁶⁵ Göteborgs Stad har en oklar fördelningsmodell av hur kostnader och resurser ska fördelas, är beroende av flera olika mellanhänder och har politiskt valda utdelningsstyrelser. Stockholm Stad har däremot en klar fördelningsmodell av hur kostnader och resurser ska fördelas, få mellanhänder och inga utdelningsstyrelser. Det blir logiskt att Göteborgs Stad har haft högre förvaltningskostnader, då Göteborgs Stad har en annan struktur på sin organisation än Stockholms Stad.

Göteborgs Stad har ingen klar fördelningsmodell som delar upp de direkta och indirekta kostnaderna. Kostnaderna delas därför upp mellan stiftelserna på ett ungefär. Stockholms Stad har en modell som delar in stiftelserna i 8 olika grupper beroende på storlek, arbetsbelastning, antal ansökningar m.m. Varje stiftelse belastas med sina egna kostnader (direkta kostnader) och därefter fördelas de gemensamma kostnaderna (indirekta kostnader). Connoly & Munro förklarar att när kostnader ska fördelas måste en effektiv metod implementeras för att klara av fördelningen. En fördelning via nyckeltal skulle kunna vara en lösning.⁶⁶ Stockholms Stad har en implementerad modell som verkar fungera. Skulle Göteborg Stad lyckas med att implementera en fördelningsmodell skulle det troligtvis bli enklare och rättvisare att fördela

⁶⁵ Connoly & Munro (1999)

⁶⁶ Connoly & Munro (1999)

kostnaderna inom stiftelserna samt leda till mindre arbete som i sin tur kan leda till längre kostnader.

I intervjuerna inom Göteborgs Stad framgår att det finns ineffektivitet i hur organisationen fungerar. Detta beror på bland annat på för många olika aktörer och otydlig struktur samt arbetsordning. Det blir ofta att staden hamnar i en beroendeställning, då det är många externa aktörer som staden använder sig av. Här pekar även Länsstyrelsen på att det behövs göras rätt saker i rätt tid. Detta är något som Stockholm Stad inte haft några problem med och kan vara på grund av att det inte är lika många aktörer inblandade samt att staden inte sitter i en beroendeställning som gör organisationen svårmanövrerad.

Connolly & Munro förklarar att fördelningsnycklar kan användas för att kunna fördela resurserna och kostnaderna på ett effektivt sätt och att en budget kan användas för att kunna planera inför framtiden.⁶⁷ Andersson anser även att fördelningsnycklar handlar om exakthet och enkelhet som gör det omöjligt att kunna fördela alla kostnader exakt rättvist,⁶⁸ vilket bekräftas av båda intervjuerna med Göteborgs och Stockholms Stad. I intervjuerna framgår också att ingen av städerna har någon upprättad budget för bara stiftelseförvaltningen, dock har Göteborgs Stad planer att ta fram en sådan. Att upprätta en budget kan skapa en bättre ekonomi för stiftelserna, om en budget upprättas där stiftelserna intäkter och kostnader är i balans, så att kostnaderna inte överstiger intäkterna.

Stockholms Stad använder sig av fördelningsnycklar som har en spärregel att en stiftelse inte kan ha mer kostnader än intäkter men samma modell finns inte i Göteborgs Stad, där det finns olika varianter på hur kostnaderna ska fördelas och ingen spärregel finns för tillfället.

Utifrån detta kan det vara så att det inte är budgeteten som är den avgörande faktorn hur organisationens kostnader kommer att utvecklas, utan beror snarare på hur effektiva kostnadsfördelningsmodeller som används av organisationen. Eftersom Göteborgs Stad har haft högre förvaltningskostnader och fler antal avvecklade stiftelser kan det finnas ett samband i att det finns en oklar fördelning av kostnaderna och utan några spärregler. Detta innebär till exempel att små stiftelser tillåts ha högre kostnader än intäkter, vilket resulterar i att stiftelserna till slut förbrukar sitt egna kapital.

⁶⁷ Connolly & Munro (1999)

⁶⁸ Andersson (1997)

Nedanstående är de viktiga punkterna som har framkommit om hur organisationen fungerar.

Göteborgs Stad:

Höga förvaltningskostnader
Flera externa kapitalförvaltare
Ineffektivitet
Inga klara fördelningsnycklar
Inga spärregler för kostnader
Ingen budget

Stockholms Stad:

Låga förvaltningskostnader
En intern kapitalförvaltare
Effektivitet
Klara och tydliga fördelningsnycklar
Spärregler finns för kostnader
Ingen budget

5.7 Vilka är de stora skillnaderna och varför finns de?

De största skillnaderna mellan Göteborgs Stad och Stockholms Stad är:

- 1 Förvaltningskostnader
- 2 Antal personer och aktörer inblandade i förvaltningen
- 3 Politisk inblandning i verksamheten
- 4 Styrning av organisationen

Förvaltningskostnader

Avvikelsen i förvaltningskostnader kan bero på flera olika saker. Till och börja med har förvaltaren rätt att ta ut skäligt arvode enligt stiftelselagen men ordet skäligt ger inga riktlinjer i siffror. Det betyder att en organisation kan växa sig större än nödvändigt så länge skäligt arvode debiteras. Den andra förklaringen är antalet aktörer och personer som är inblandade i stiftelseförvaltningen. Det blir då naturligt att ju fler avdelningar, personer, styrelser, ju högre blir kostnaden. Stockholms Stad har en fungerande fördelningsnyckel för kostnaderna med en spärregel som gör att kostnaderna inte kan överstiga intäkterna, vilket Göteborgs Stad inte har. Detta utgör en väsentlig skillnad i förvaltningen som begränsar kostnaderna. Jordahl pekar på att när kommunen har naturligt monopol, bör verksamheten bedrivas effektivt och agera som om det vore utsatt för konkurrens.⁶⁹ Göteborgs Stad har inte agerat aktivt med bland annat att utforma nödvändiga styrdokument, fördelningsnycklar och kostnadskontroll, som hade varit nödvändiga för att ha en effektiv organisation. Detta har resulterat i att stora skillnader finns i förvaltningskostnader mellan Göteborgs och Stockholms Stad.

⁶⁹ Jordahl (2008)

Antal personer och aktörer inblandade i förvaltningen

Varför är det olika många personer och aktörer inblandade i förvaltningen? En del av svaret är att Göteborgs Stad har en decentraliserad organisation som är uppdelad och kräver mer personal och att flera externa förvaltare hyrs in. Utöver det har det politiska inflytanden en betydande roll. Jordahl nämner att det finns politiker som av taktiska skäl vill att ett företag ska anställa mer arbetskraft än vad som är ekonomiskt motiverat vilket aldrig hade kunnat drivas igenom i ett privat företag.⁷⁰ Det framkommer i intervjun som är utförd i Stockholms Stad att de tidigare haft politiska representanter i stiftelsernas styrelser men avvecklades, då de kostade för mycket och varit ineffektiva. Detta är ett problem som de intervjuade i Göteborgs Stad själva nämner och bör ses över. Den stora skillnaden i att det ser ut som det gör idag med antalet personer inblandade i stiftelseförvaltningen har att göra med organisationsstrukturen och den politiska inblandningen.

Politisk inblandning i verksamheten

Jordahl anser att den politiska inblandningen i kommunala organisationer ger möjligheten att få fram nödvändiga målsättningar. Beroende på hur stark styrning som finns i organisationen påverkar det möjligheten att driva igenom de politiska målsättningarna.⁷¹ I intervjuerna i Göteborgs Stad framgår att organisationen saknar en tydlig beskrivning om vem som borde göra vad, att en effektiv struktur saknas och att det finns gamla styrdokument som är väldigt bristfälliga. Det tyder på att det har funnits en bristfällig styrning från kommunfullmäktige som har det yttersta ansvaret.

Studerar man istället på hur Stockholms Stad har gjort, framkommer det i intervjun att de interna styrdokumenterna finns för att underlätta arbetet. Dock är det inget som politikerna har godkänt men det finns förtroende från deras sida att Stockholms Stad har förstått sitt uppdrag som det har åtagit sig, och behöver därför inte godkännas. Det ger Stockholms Stad ganska fria händer att utforma de nödvändiga förvaltningsstrategierna utan att politiska inblandningen förekommer i stiftelseförvaltningen. Svaret blir då att skillnaderna i antalet aktörer inblandade i förvaltningen har att göra med vilken organisationsstruktur som förvaltaren väljer samt vilken grad av politisk inbindning som finns.

Styrningen av organisationen

Jordahl beskriver att inom den statliga organisationen brukar målen vara att "maximera

⁷⁰ Jordahl (2008)

⁷¹ Jordahl (2008)

nyttan”. Så fort ett sådant mål ska konkretiseras, finns utrymmen för tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter. Verksamhet som bedrivs av staten eller kommunen riskerar att hamna i en situation där flera olika aktörer försöker styra verksamheten åt olika håll.⁷² Vilket ser ut att ha hänt i Göteborgs Stad som inte haft någon riktig ”styrning” av organisationen, utan allt har bara flutit på. Länsstyrelsen (Västra Götalands län) tycker att förvaltaren inte har förstått sitt uppdrag helt och tagit det på allvar. Vad gäller Stockholms Stad ser det ut tvärt om. Stockholms Stad har haft en tydlig styrning eftersom de bland annat använt sig av interna styrdokument som har uppdaterats med jämna mellanrum. Länsstyrelsen (Stockholms län) har inget att påpeka vad gäller styrningen i Stockholms Stad.

I referensramen nämns att kommunala bolag sällan tillåts gå i konkurs. Företagsledningen behöver därför inte vara lika rädda som sina privata kollegor för att missköta verksamheten. Utöver det kan kommunala bolags underskott täckas med skattemedel. Vad gäller utebliven konkurrens blir sidoeffekten att varorna eller tjänsterna inte prissätts på marknaden, eftersom det inte finns någon konkurrens. I denna situation är risken för att ett så kallat marknadsmisslyckanden inträffar. Svaret blir då att skillnaden är att Stockholms Stad har en tydligare och bättre styrning, då det inte finns utrymme för lika många aktörer inblandade, som drar organisationen åt olika håll. Stockholms Stad har inte täckt delar av sina kostnader via skattemedel, utan agerat som om de vore utsatta för konkurrens, och anpassat sin organisations istället för att ta den enkla vägen och betala kostnaderna med skattemedel.

5.8 Diskussion

Den vetenskapliga svagheten med att använda en kvalitativ forskning i jämförelse med den kvantitativa designen är att det inte är generaliserbart. Inga slutsatser kan därför göras eller ge vägledning om vad som skulle hända i en annan liknande situation. Tanken med en kvalitativ forskning är att få en större förståelse för en viss företeelse snarare än att skapa en samhällsvetenskaplig tillförlitlighet.⁷³ Det har därför varit viktigt för mig att försöka beskriva varje steg i forskningsprocessen i ett omfattande och detaljerat sätt för att göra det transparent. Jag tillbringade en tid på organisationen som praktikant, och därmed har jag en förståelse av organisationen. Genom att försöka bortse från dessa förutfattade meningar försökte jag hålla ett öppet sinne under observationerna och intervjuerna med fokus på studien. Jag har även tittat på en del av de källor som de vetenskapliga artiklar hänvisade till och min slutsats

⁷² Jordahl (2008)

⁷³ Bryman (2011)

är att artiklarnas källhänvisning stämmer. Därför anser jag att många delar av de skriftliga källorna är äkta och trovärdiga. Dock kan jag inte uttala mig om att all text i de vetenskapliga artiklarna är helt äkta och trovärdiga då jag inte har hunnit kontrollera all data på grund av tidsbrist.

Angående materialet från Göteborgs Stad och Stockholms Stad (årsredovisningar m.m.) anser jag att de är trovärdiga då varken revisorerna som granskat informationen eller jag har hittat några brister. Det jag anser kan vara bristfälligt är de muntliga källor då det tyvärr inte har gått att kontrollera allt som har sagts. När man intervjuar en person kan det uppstå kommunikationsproblem, när en fråga ställs kan motparten tolka den på ett helt annat sätt än vad som var menat. Samtidigt kan den person som intervjuar tolka svaret från motparten på ett helt annat sätt än vad som var menat.

6 Slutsats

Den empiriska studien har gett möjligheten att studera olika delar av organisationen som det möjligtvis skulle kunna finnas problem i. Med en explorativ ansats var jag öppen för alla olika möjliga infallsvinklar som till slut sållade bort olika anledningar som inte var orsaken till problemen. Det var med andra ord inga problem med att främja allmännyttan, förstå regelverket och använda sig av samförvaltning. Det som den empiriska studien kunde ge svar på, var hur respektive organisation faktiskt fungerade i verkligheten. Att kostnaderna var den väsentliga skillnaden kunde man utläsa från årsredovisningarna. Förklaringen till varför kostnaderna såg ut som de gjorde framkom under intervjuerna. Att olika antal aktörer var inblandade i respektive förvaltning, vem som förvaltar stiftelsernas kapital, aktuella styrdokument och om det fanns politiskt inblandning i verksamheten, var de viktigaste punkterna som framkom. I intervjun med Länsstyrelsen framkom vilka problem som ansågs finnas inom stiftelseförvaltningen. Det var bra att kunna få del av Länsstyrelsens åsikt, eftersom en utomstående part kunde bekräfta samma information som de intervjuade i respektive stad hade berättat. Utifrån datan som samlats in, pekar det på att om en organisation ska kunna klara av att ha kontroll på sina kostnader och se till att organisationen fungera effektivt, behövs en väl fungerande struktur. Vilken struktur som passar bäst till en organisation beror självklart på vilken verksamhet som bedrivs. Vad gäller stiftelseförvaltning har två olika organisationer jämförts som har haft två olika strukturer på sin verksamhet. Dessa två organisationer hade liknande utveckling inom kapitaltillväxt, årlig avkastning och

antalet avvecklande stiftelser sett över samma period på de senaste elva åren. Den stora skillnaden är förvaltningskostnaderna som skiljer sig åt markant, vilket också kan ge en fingervisning på hur effektivt en organisation fungerar. Det finns alltså ett samband mellan organisationsstrukturen och förvaltningskostnader just i detta specifika fall. En centraliserad organisation klarade av att hantera fler stiftelser och mer kapital, samtidigt som förvaltningskostnaderna var lägre än i den decentraliserade organisation som hade färre stiftelser och kapital.

En centraliserad organisation kan ses som fördelaktig för just stiftelseförvaltning, där produkten är densamma varje år och inte behöver utvecklas. Den decentraliserade modellen passar bättre till organisationer som behöver mer självstyre med många olika produkter och mycket produktutveckling som tidigare nämns i teoridelen. Ett exempel på var en decentraliserad organisationsstruktur skulle kunna passa är i t.ex. franchisingverksamhet.

Används "fel" organisationsstruktur i verksamheten, leder det till ineffektivitet som ger ökade kostnader. Dessa kostnader täcks av stiftelsernas årliga avkastning, vilket betyder att stiftelseförvaltningen inte drabbas av ineffektiviteten så länge intäkterna överstiger kostnaderna. De som drabbas blir destinatärerna som får mindre beviljade medel, ju mer kostnader förvaltaren dra på sig vilket minskar allmännyttan som tanken är att stiftelserna ska främja.

Med en kombination av den insamlade empiriska datan och med hjälp av referensramen kan jag svara på alla mina tre forskningsfrågor.

Vilken organisationsstruktur stiftelseförvaltarna har och varför de har den?

I intervjuerna framkommer att Göteborgs Stad har en decentraliserad organisation till skillnad från Stockholms Stad som har en centraliserad organisation. I referensramen definieras även vad som kännetecknar respektive organisation vilket stämmer in på det som framgår av intervjuerna. I Göteborgs Stad har det inte funnits någon direkt styrning och organisationen har utvecklats till den organisationen som finns idag. Göteborgs Stad har valt att vidaredelegera mycket av förvaltningsuppdraget till andra aktörer vilket har gjort att organisationen växt och blivit decentraliserad. Det är ett val som gjorts då Göteborgs Stad anses att extern kapitalförvaltare förvaltar stiftelsernas kapital bäst, utdelningsstyrelser och nämnder tar bäst hand om utdelningen och att administrationen hanteras bäst av extern part. Genom att anlita externa aktörer minskar arbetsbelastningen på personalen i Göteborgs Stad.

Tidigare har Stockholms Stad varit en decentraliserad organisation men har aktivt valt att centralisera sin organisation för att kunna fungera effektivt. Omorganisationen utfördes för att kunna samla kompetensen på ett ställe och kunna sitta tillsammans och arbeta. Stockholms Stad har valt att ha intern kapitalförvaltare, administration och hanteringen av utdelningen vilket gör det möjligt att lättare kunna ha kontroll på kostnaderna och styra organisationen. Med få inblandade aktörer i stiftelseförvaltningen minimeras även ”fel” och det blir även lättare att ”renodla” samt utveckla verksamheten.

Vad är de positiva och negativa effekterna av en viss organisationsstruktur?

De positiva effekterna av centraliserad organisationsstruktur är att arbetet sker effektivt och kostnaderna hålls nere samt att organisationen är enkel att styra. Fördelen med denna struktur är att den ger verksamheten möjlighet att kunna fokusera sig på ett fåtal områden och bli expert på dessa.

De negativa effekterna är att personalen lätt kan bli överbelastad med arbete eftersom det är fåtal personer som arbetar med stiftelseförvaltningen. Detta är extra ansträngande i samband med om någon bland personalen är sjuk en längre period. Personen i fråga kan besitta mycket kompetens som är nödvändigt att ha för att kunna bedriva den löpande verksamheten.

Nackdelen är att när de personer som fattar besluten är överbelastade finns det en ökad risk till att fatta ”fel” beslut.

De positiva effekterna av decentraliserad organisationsstruktur är att arbetsbelastningen ligger fördelad på många olika avdelningar. Besluten kan även fattas på en mer lokal nivå än i en centraliserad organisation vilket oftast ökar nyttan för kunderna. Fördelen med denna struktur är att den ger verksamheten möjlighet att kunna fokusera sig på många olika områden istället för att bara fokusera på några få områden.

De negativa effekterna är att det är en svårstyrd organisation vilket tenderar till att dra på sig höga kostnader. Blir organisation för decentraliserad finns det en uppenbar risk att kompetensnivån inte når upp till den nivå som behövs för att kunna styra och driva organisationen. Den befintliga kompetensen delas upp på för många olika enheter.

Hur effektivt fungerar respektive organisationsstruktur i stiftelseförvaltningen?

Enligt de intervjuade personerna i Göteborgs Stad framkommer det att de är mindre nöjda med effektiviteten inom stiftelseförvaltningen. Till skillnad från de intervjuade personerna i

Stockholms Stad som är nöjda med effektiviteten inom stiftelseförvaltningen. Detta är även något som länsstyrelserna i respektive län delar sin mening med. Effektiviteten kan i detta fall mätas i kostnader vilket visar på att Stockholms Stad sköter stiftelseförvaltningen på ett effektivare sätt än Göteborgs Stad. Stockholm Stad har även mer stiftelser att hantera och mer kapital att förvalta än Göteborgs Stad. Utöver kostnaderna har Stockholms Stad haft färre stiftelser att avveckla under samma period som Göteborgs Stad och även haft större kapitaltillväxt.

Min slutsats är att det finns skillnader mellan Göteborgs Stad och Stockholms Stad, främst vad som gäller organisationsstrukturen och kostnaderna. Det ser ut som att en centraliserad organisation passar bättre och kostar mindre för stiftelserna som samförvaltas i form av anknuten förvaltning. Dock jämförs bara två städer i denna studie och det går därför inte att generalisera detta resultat. Det skulle krävas en mer omfattande studie med fler städer inblandade som skulle kunna styrka denna slutsats.

6.1 Fortsatt forskning

Det som jag har sett är totalkostnaden, och det vore intressant att titta närmare på hur exakt kostnaderna ser ut, och vad det faktiskt är som kostar. Är det personalen, förvaltaren, administrationen eller något annat som gör att kostnaderna eskalerar? Denna studie har handlat om anknutna stiftelser och det skulle vara intressant att se hur det faktiskt ser ut för stiftelser med egen förvaltning. Finns det några skillnader mellan anknutna stiftelser och de med egen förvaltning? Vad finns det för likheten och har de ungefär samma problem, strategier och kostnader?

En annan intressant vidareforskning skulle kunna vara att se över hur själva övergången av en decentraliserad organisation till en centraliserad organisation borde ske utan att belasta stiftelserna och destinatärerna för mycket. Hur ska man gå till väga, vad som är viktigt att tänka på samt hur lång tid bör det ta?

Eftersom det bara har gjorts en fallstudie mellan två olika städer, går det inte att dra några generella slutsatser. Detta skulle kräva en mer omfattande studie, där många fler städer skulle vara inblandade, för att kunna dra en slutsats om vilken organisationsstruktur passar bäst till stiftelseförvaltningen. Att forska vidare och undersöka fler städer, skulle möjligtvis kunna ge en bättre bild av vilken struktur som är att föredra.

6.2 Uppsatsens bidrag

Denna studie visar på hur viktigt det är att förstå vilka effekter organisationsstrukturen får på stiftelserna. Studien har även tillfört mer empirisk datan inom förvaltningsområdet för stiftelser. Uppsatsen uppmuntrar till att få fler att förstå hur viktiga stiftelserna är för samhället och därmed fortsätta studera hur stiftelserna kan förvaltas på bästa möjliga sätt. Därför är denna studie viktig, eftersom framtida förvaltare av stiftelser kan med denna kunskap lättare välja en lämplig organisationsstruktur som gynnar stiftelserna och allmännyttan.

7 Källförteckning

- Andersson, G. (1997) *Kalkyler som beslutsunderlag*, Studentlitteratur, Lund
- Backman, Jarl (2008) *Rapporter och uppsatser*, Studentlitteratur AB, Lund
- Braunerhjelm Pontus & Skogh Göran (2004) *Sista fracken inga fickor har*, SNS Förlag, Stockholm
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber
- Carlsson Lars & Berkes Fikret (2005) Co-management: concept and methodological implications. *Journal of Environmental Management Vol.75* 65-76
- Connolly Sara & Munro Alistair (1999) *Economics of the public sector*. Harlow: Prentice Hall Europe
- Eriksson, L T & Wiedersheim (2008) *Rapportboken: hur man skriver uppsatser, artiklar och examensarbeten*, Malmö, Liber
- Gibbs, G. (2007) *Analyzing qualitative data*. London: Sage.
- Glaser G. Barney, Strauss L. (1967) *Anselm The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine de Gruyter, cop.
- Gregow, Torkel (2010) *Sveriges Rikes Lag*. Norstedts Juridik AB, Stockholm
- Inkomstskattelagen (1999:1229), Stiftelselagen (1994:1220)

- Holme, Idar Magne och Bernt Krohn Solvang (1997) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, Lund
- Isoz, Henning (1997) *Stiftelselagen. En kommentar*, Norstedts Juridik
- Velde James A. (1976) Corporate Management of Endowment Funds. *The Business Lawyer*, 31:399-414.
- Johnsson Karin (2004) Stiftelser måste ha längre perspektiv. *Stiftelser: Nyhetsbrev för kunder i SEB enskilda banken*, 2:2.
- Jordahl Henrik (2008) *Privatiseringar av statligt ägda företag, en litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna*. Regeringskansliet artikelnummer N9010
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Interviews: learning the craft of qualitative research interviewing*. Los Angeles: Sage.
- Mintzberg Henry (1983) *Structure in fives, Designing effective organizations*. Prentice-hall
- Olsson Stefan, Sörensen Henny, (2011) *Forskningsprocessen Spanien*, 2011
- Ohlsson Östen & Rombach Björn (1998) *Res pyramiderna*. Svenska förlaget, Stockholm
- Patel, Runa och Bo Davidsson (1994) *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, Genomföra och rapportera en undersökning*, Studentlitteratur, Lund
- Sandell Ann-Catherine (2004) Oklart ansvar ger stiftelser besvär. *Stiftelser: Nyhetsbrev för kunder i SEB enskilda banken*, 2:3.
- Selin Gunnar (1991) Project management in decentralized organizations. *International Journal of Project Management*. 9:216-221
- SOU (1995):63
- Verne O. Sedlacek, Sarah E. Clark and Timothy Yates (2004) Managing Endowments 50:(22)
- Wallander, J. (1994) *Budget- ett onödigt ont*. Upplaga 2, SNS Förlag, Stockholm
- Göteborgs Stad årssammandrag (2012-2002) för stiftelser med anknuten förvaltning
- Stockholms Stad årssammandrag (2012-2002) för stiftelser med anknuten förvaltning
- Figur 1 egen bearbetning av
Carlsson Lars & Berkes Fikret (2005) Co-management: concept and methodological
- Figur 2 egen bearbetning av
Carlsson Lars & Berkes Fikret (2005) Co-management: concept and methodological

Bilaga 1

Intervjufrågor

1. Hur förvaltas stiftelserna idag och finns det någon skillnad mot förr?

(T.ex. antal stiftelser, placeringspolicy, kostnader m.m.)

(Velde A. James (1976))

-Hur ser organisationsstrukturen ut?

2. Hur ser stiftelseförvaltningen ut idag?

- Centraliserad eller decentraliserad organisation?

(Vem ansvarar för vad? Vem sköter utdelningen, placeringen, tillsynen? Hur många olika parter är inblandade m.m.?)*(Carlsson Lars & Fikret Berkes (2005))*

3. Vad finns det för problem och svårigheter idag? Berätta om dagsläget.

(Arvoden, avkastning, administration, konkurrens från andra aktörer, krav från utomstående, tolkning av lagen vad som är skäligt och godtagbar placering, kompetens?)

(Verne O. Sedlacek; Sarah E. Clark and Timothy Yates (2004))

4. Vad har staden för strategier för att klara av att förvalta stiftelserna och nå upp till de ställda kraven som finns? (Hålla nere kostnaderna, tillräckligt med utdelning, rättvis fördelning, budget m.m.)

5. Effektivitet är en viktig del i en organisation för att klara av att göra rätt saker vid rätt tillfälle. Hur jobbar ni för att uppnå en hög effektivitet och finns det faktorer som gör att effektiviteten eventuellt kan vara låg? (Byråkrati, administration, kompetens, politik m.m.)

(Connolly Sara & Munro Alistair (1999))

6. Hur ser utdelningskravet ut? (Finns det fördelar och nackdelar?)

(SOU 1995:63)

7. Hur fördelas kostnaderna och intäkterna?

(Andersson (1997))

8. Hur har utfallet blivit jämfört med vad som tidigare varit planerat/budgeterat?

(Wallander (1994))

9. Hur bidrar stiftelserna till allmännyttan?

(Connolly Sara & Munro Alistair (1999))

10. Övriga tillägg, framtida utmaningar?