



Riksrevisionen
114 90 STOCKHOLM

Stockholm den 21 april 2016

Dnr: zA16-1120

**Ert dnr: 3.1.2-2015-0575, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Revisionsrapport –
Årsredovisningen 2015, Beslut:2016-03-29**

I rubricerad rapport önskar Riksrevisionen senast den 29 april 2016 information i fråga om de iakttagelser som görs i rapporten. Med anledning härav överlämnar Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond nedanstående kommentarer. Inledningsvis redovisas bakgrunden till ärendet. Därpå redovisas det rättsliga underlaget för Jubileumsfondens agerande, följt av ett bemötande på rättsliga grunder av Riksrevisionens kritik. Avslutningsvis redovisas ytterligare planerade åtgärder från Jubileumsfondens sida, liksom en kritik mot bristen på saklighet och objektivitet i revisionen. Sammanfattningsvis tillbakavisar Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond den kritik som Riksrevisionen framför som grundlös i juridiskt avseende.

1. Bakgrunden

I sin rapport i ovan angivet ärende gör Riksrevisionen (nedan: RiR) gällande att Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond (nedan: RJ), närmare bestämt dess styrelse eller verkställande direktör, har gjort sig skyldig till överträdelse av stiftelseförordnandet och lagen. Sammantagna är överträdelserna enligt RiR:s mening av sådan art att de kan ha medfört ekonomisk skada för RJ. Överträdelserna skulle därför, enligt RiR:s mening, kunna föranleda ersättningsskyldighet för styrelseledamot eller verkställande direktör.

RiR:s kritiska iakttagelser avser **tolkningen av 5 § i RJ:s stiftelseförordnande (stadgar) och lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ** (nedan: arvodeslagen). Enligt 5 § första stycket i stiftelseförordnandet har styrelsen "rätt att anställa erforderlig personal samt bestämma löner och övriga villkor för de anställda. Styrelsen har också rätt att mot ersättning anlita experter och sakkunniga." Paragrafens andra stycke lyder: "Arvoden till styrelsens ledamöter och suppleanter skall följa föreskrifter i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ." RiR anser, med utgångspunkt i det citerade andra stycket, att en överträdelse skett av såväl 5 § stiftelseförordnandet som arvodeslagen genom att RJ "sedan ett antal år tillbaka beviljat några av dess styrelseledamöter så kallat sakkunnigarvode för deltagande i de beredningsgrupper som bereder ärenden åt styrelsen". I kritiken ingår även att RJ har "sedan ett antal år tillbaka betalat ut mötesarvode till de styrelseledamöter som deltagit vid styrelsemöten".

2. Det rättsliga underlaget för RJ:s agerande

När vi under den nyligen avslutade årliga revisionen av RJ:s verksamhet under 2015 fick indikationer om att RiR var tveksam till huruvida RJ:s praxis i de aktuella frågorna var korrekt fann vi (i vår egenskap av RJ:s styrelseordförande respektive verkställande direktör)

anledning att omgående undersöka hur det juridiskt sett förhåller sig. I detta syfte vände vi oss till juridikprofessorn och f.d. överbibliotekarien Ulf Göranson. I sitt grundligt motiverade rättsliga utlåtande, daterat den 24 februari 2016,¹ kom Göranson fram till att de av RiR ifrågasatta sakkunnigarvodena inte på något sätt kunde anses stå i strid mot vare sig stiftelseförordnandet eller arvodeslagen. Däremot ansåg Göranson att utbetalningen av särskilda sammanträdesarvoden (à 350 kr, per sammanträde och ledamot) knappast kunde anses vara förenlig med arvodeslagen, eftersom styrelsemötena äger rum på torsdagar då riksdagen är i session. Som en direkt konsekvens av Göransons bedömning beslutade RJ:s styrelse vid sitt sammanträde den 25 februari 2016 att med omedelbar verkan avskaffa sammanträdesarvodet. Vi har därefter försökt fortsätta dialogen med RiR:s ansvariga revisorer och lägga fram RJ:s syn på den kvarstående omtvistade lagtolkningsfrågan. I ett yttrande till RiR, daterat den 3 mars 2016, anger Riksdagsförvaltningen (RDF) nämligen att den "inte har något att erinra" mot Göransons utlåtande, med förbehåll för att RDF därmed inte tar ställning till huruvida sammanträdesarvodena är rätt eller fel utbetalda.² Det sistnämnda kan tolkas så att utbetalningen av sammanträdesarvoden utvecklats till en praxis med följden att arvodeslagens restriktion till de plenifria dagarna blivit obsolet. Enligt RJ:s stiftelseförordnande är stiftelsens ändamål att främja och understödja vetenskaplig forskning med anknytning till Sverige, 2 §. För att syftet ska kunna uppnås fastställer paragrafens första punkt att verksamheten ska ges en betydande flexibilitet. Inför RJ:s 40-årsjubileum lät styrelsen genomföra en heltäckande utvärdering av RJ:s organisation och verksamhet perioden 1989-2003.³ Utredningen kommenterar stadgarna enligt följande:

"Riksbanksfondens stadgar är mycket generella till såväl form som innehåll och ger goda möjligheter till flexibilitet och skönsmässighet vid ledningen och utformningen av fondens verksamhet. Behovet av en hög grad av informalitet och flexibilitet för en institution av Riksbanksfondens typ betonades uttryckligen redan i det ursprungliga utredningsförslaget."⁴

Vid sin analys av styrelsens utseende, sammansättning och arbetsformer noterar samma utredning att ett visst månadsarvode utgår till styrelseledamöter inkl. suppleanter. Arvodet följer riksdagens bestämmelser och utgår, som utredningen uttryckligen noterar, oberoende av närvarofrekvens. "Professorerna i styrelsen lyfter därtill ett sakkunnigarvode som uppgår till 15 000 kr år."⁵ Utredningen finner att det är denna ordning som utgör en grundval för RJ:s arbete: "styrelsens absolut viktigaste årliga beslut är att godkänna och fastställa de förslag till anslagsutdelning som arbetats fram i beredningsgrupperna".⁶

Vi lyfter fram dessa uttalanden därför att de fångar in essensen av RJ:s verksamhet, i form av ändamålet och betoningen av flexibiliteten i all utformning av fondens verksamhet. Uttalandena visar vidare att RJ:s praxis att i särskild ordning arvodera vetenskapens representanter har varit **en väletablerad, sakligt motiverad praxis vars legitimitet aldrig tidigare ifrågasatts**. Denna praxis förefaller ha sitt ursprung i utlåtandet daterat den 14 april 1964 från den av Tage Erlander ledda Kommittén för utredning rörande Riksbankens Jubileumsfond ang. närmare bestämmelser rörande fondens handhavande och utnyttjande.⁷

¹ Ulf Göranson "Arvodering, sammanträdesarvode m.m. till styrelseledamöter i Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond", Utlåtande till Stiftelsens Riksbankens Jubileumsfond, 24 februari 2016.

² Att sammanträdesarvodena avses framkom under Göran Blomqvists telefonsamtal med Lars Lilja den 16 mars 2016.

³ Den grundliga och uppmärksammade utvärderingen ingår i boken *Hinc robur et securitas? En forskningsstiftelses handel och vandel. Stiftelsens Riksbankens Jubileumsfond 1989-2003*, Gidlund Förlag 2004. Utvärderingsgruppen bestod av Bengt Stenlund (ordf.), Thora Margareta Bertilsson, Francis Sejersted samt Torsten Nybom (sekr).

⁴ Ibid., sid. 56.

⁵ Ibid., sid. 57.

⁶ Ibid., sid. 57.

⁷ Ingår i Bankoutskottets utlåtande nr 44 år 1964, bilaga 2, sid. 21–32.

Kommittén uttalade att styrelseledamöterna inte förväntades granska enskilda ansökningar; lekmanrepresentationen skulle ju vara stark i styrelsen och därmed fanns inte tillräcklig vetenskaplig expertis bland ledamöterna. Styrelsen skulle ägna sig åt "förberedelse-, verkställighets- och kontrollåtgärder i samband med utdelningen av fondens avkastning".⁸ Slutsatsen blev att arvodena skulle utgå med samma belopp till alla ledamöter. Vi har inte kunnat finna att stiftaren staten bedömde styrelsens uppgifter och de därtill kopplade arvodena på annat sätt än kommittén.

Våra efterforskningar ger vid handen att den hänvisning som bestämmelsen i stiftelseförordnandets 5 § 2 stycket gör till arvodeslagen av våra företrädare uppfattats som en lagfäst garanti för att alla ledamöter och suppleanter är berättigade till ett arvode för det arbete och ansvar som styrelseuppdraget innebär. Varken den bestämmelsen eller den hänvisade arvodeslagen har tolkats göra anspråk på exklusivitet, d.v.s. vara en uttömmande reglering av styrelseledamöternas rätt till arvode från RJ. Det är i stället bestämmelsen i 5 § 1 stycket som gett den rättsliga grunden för att ersätta experter och sakkunniga. Enligt den inom RJ etablerade tolkningen kan även styrelseledamöter ingå i denna krets. Det är värt att erinra om att denna uppfattning har varit känd – rimligtvis också av RiR och dess föregångare – och accepterad.

3. Bemötande av Riksrevisionens kritik

3.1 Göransons utlåtande

I sitt ovan angivna rättsutlåtande anger Göranson följande, angående sakkunnigarvodenas i detta ärende av RiR ifrågasatta legitimitet:

"För stiftelsens ställning som forskningsfinansiär är dess oberoende och på vetenskaplig kvalitetsgrund fattade beslut och prioriteringar avgörande. Kvaliteten kan säkras endast genom ett omsorgsfullt beredningsarbete. Det är därför uppenbart att beredningen fordrar stora arbetsinsatser utöver vad som kan krävas inför styrelsens beslutssammanträden."⁹

Göranson noterar därefter att RJ:s stadgar saknar bestämmelser om beredningsarbetet, dess utformning eller omfattning och fortsätter. "Det kan emellertid ses som positivt att riksdagen inte önskat detaljreglera den delen av stiftelsens verksamhet utöver de allmänna ändamålsbestämmelserna i 2 § stadgarna och reglerna om styrelsens sammansättning."¹⁰ Enligt Göransons bestämda mening råder det ingen tvekan om att stiftelsen har rätt att i särskild ordning ersätta beredningsinsatser även från styrelseledamöter. "Tystnaden härom i arvodeslagen och stadgarna utgör i sig inget hinder mot den rådande ordningen."¹¹ Ombedd att förtydliga sitt utlåtande har Göranson uttryckt stor förvåning över RiR:s juridiska argumentation som enligt hans mening strider mot etablerade lagtolkningsregler i situationer där förarbetena inte ger någon vägledning och där lagens innebörd är oklar. RiR bortser i sin tolkning också från att RJ:s styrelse har helt andra funktioner på grund av sitt uppdrag att fatta beslut om forskningsansökningars vetenskapliga kvalitet och förmögenhetsförvaltning än övriga organ som omfattas av 1989 års arvodeslag. Enligt Göransons mening vore det orimligt ifall samma arvode exklusivt betalades till alla inom styrelsen oavsett insatsens karaktär och omfattning i tid.¹²

⁸ Ibid., sid. 25.

⁹ Ulf Göranson "Arvodering, sammanträdesarvode m.m. till styrelseledamöter i Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond", Utlåtande till Stiftelsens Riksbankens Jubileumsfond, 24 februari 2016, sid. 4.

¹⁰ Göranson, ibid. sid. 4.

¹¹ Göranson, ibid. sid. 5.

¹² Ulf Göranson, E-mail till Göran Blomqvist, 1 april 2016.

3.2 Genomgången av samtliga ändringar av arvodeslagen (inkl. förarbeten)

I vår strävan att finna ytterligare klarhet i den juridiska tolkningsfrågan har vi vidtagit åtgärder för att gå igenom förarbetena till **samtliga ändringar som arvodeslagen genomgått** under sin existens. Sammanlagt har en sådan ändring varit aktuell 15 gånger. RJ kom att omfattas av arvodeslagen vid tillkomsten av lagen (1987:576) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ, som en följd av att stiftelsen frikopplades från riksbanken. Såsom är välbekant kom denna reform till i syfte att markera RJ:s självständiga ställning som stiftelse samt att säkerställa och behålla RJ:s utdelningskapacitet utan några ytterligare medelstillskott från riksbanken.¹³ En självständig finansförvaltning var påkallad. En särskild finanskommitté inrättades på förslag av Riksbanksfullmäktige inom RJ:s organisation bestående av två styrelseledamöter med särskild sakkunskap i just finansförvaltning.

En genomgång av förarbetena visar att de successiva ändringarna av arvodeslagen kommit till utan något särskilt beaktande av RJ, dess specifika uppdrag och organisation eller skillnad i förhållande till övriga i lagen reglerade subjekt. Inför föreslagna höjningar av i arvodeslagen föreskrivna ersättningar tar motiveringen uteslutande sikte på riksdagsledamöternas arbetsbörda och behovet av att ersätta deras insatser.¹⁴ Enda undantaget är till synes lagändringen år 2000 när en rätt till ersättning för inkomstförlust infördes i lagens 4 §. Som skäl angavs att "motsvarande ersättning utgår för uppdragstagare i statliga styrelser som tillsatts av regeringen respektive inom den kommunala sektorn".¹⁵ Uttalandet har liten (om någon) bäring för vetenskapens representanter i RJ:s styrelse i och med universitetslärares allmänna rätt till bisysslor, under förutsättning att de godtas av universitetsledningen, utan att det medför inkomstbortfall från huvudsysslan som forskare/lärare. Uppdrag i beredningsgrupper m.m. hos olika forskningsfinansiärer uppmuntras av landets universitetsledningar och ses som meriterande.

Vi har hittat endast ett ställe där arvode för "extra arbete" diskuteras, nämligen *Framst. 2012/13: RS1*. I denna framställning fastställde Riksdagsstyrelsen att det inte skulle införas någon särskild författningsreglering för Riksdagens nämndmyndigheter om arvode för "extra arbete". I stället skulle beslut tas i varje nämnd med beaktande av att "arvodet ska täcka den arbetsinsats som normalt sett är förenad med uppdraget" (i det fallet till sekreterare och andra som tjänstgör hos nämnderna).¹⁶ Det framhölls vidare att det "ligger inom ramen för den föreslagna befogenheten beträffande arvodesbesluten att fatta beslut om ytterligare arvode när det kan vara befogat".¹⁷

3.3 Sammanfattning av RJ:s ståndpunkt i rättsfrågan

Vår tolkning är mot denna bakgrund och genomgången av förarbetena att arvodeslagen inte på något sätt utesluter att en styrelseledamot ersätts särskilt för de ytterst arbetskrävande och för RJ:s verksamhet och trovärdighet helt grundläggande uppgifterna att med bästa tillgängliga kompetens granska och bedöma forskningsansökningar. Såväl stiftelseförordnandet, genom särskilt dess 2 § och 5 § 1 stycket, som arvodeslagen tillåter den behövliga flexibiliteten för styrelsen att finna en ändamålsenlig ordning som bäst främjar stiftelsens syfte. Enligt vår mening aktualiseras i sammanhanget även s.k. sysslomannaskap i förhållande till stiftelsen, nämligen att vissa av styrelsens ledamöter har i uppgift att sköta vetenskapliga uppdrag (eller att bidra med expertis inom finansförvaltning) i enlighet med

¹³ Se FiU 1987/88:4, t.ex. sid. 2 och sid. 20.

¹⁴ Se Bet. 1995/96: KU14 sid. 2 där det anges "att uppdragen i allmänhet medför betydande merarbete för riksdagsledamöterna, såväl vad avser ansvar och inläsningsarbete som tidsåtgång". Se också Förs. 2002/03:RS4 sid. 12 och Bet. 2004/05: KU28 sid. 6.

¹⁵ Förs. 1999/2000: RFK2 sid. 24 och Bet. 1999/2000: KU22 sid. 4.

¹⁶ Framst. 2012/13: RS1 sid. 79.

¹⁷ Framst. 2012/13: RS1 sid. 79.

underförstådda avtal med stiftelsen. Våra muntliga kontakter under hand med Sveriges kanske ledande stiftelserättsexpert professor Katarina Olsson stöder denna tolkning.

Vad gäller RiR:s analys av aktuella rättsfrågor sammanfattas den i bedömningen som ansvarig revisor Anders Herjevik gör: "jag [är] mer benägen att luta mig mot Rätts bedömning eftersom den är mer konkret."¹⁸

Uttalandet kan enligt vår mening inte betraktas som en juridiskt relevant motivering. Även i detta fall måste Regeringsformens inledningsparagraf om att den offentliga makten ska utövas under lagarna följas, med vad det medför ifråga om kraven på juridisk argumentation (se vidare nedan Avsnitt 3). Förarbetena till stiftelselagen (1994:1220) 4 kap. 11 § punkt 3 uttrycker slutsatsen i dessa ordalag: "Revisorernas skyldighet att göra anmärkningar enligt punkt 3 förutsätter att de verkligen har funnit att skadeståndsskyldighet kan inträda eller att entledigande kan ske. Om revisorerna inte är säkra på detta, bör de i stället göra ett neutralt uttalande i frågan med uppgift om resultatet av deras granskning." (Prop. 1993/04:9, sid. 165.) RiR har inte heller utrett om föreskriften i § 5 andra stycket i RJ:s stadgar är giltig eller står i erstrid med stiftelselagen (om detta, se nedan sid. 6).

4. Avslutningsvis

4.1 Kommande åtgärder från RJ:s sida

Vi anser att det är uteslutet, oavsett Riksdagens ställningstagande i själva sakfrågan, att mitt under en pågående mandatperiod ändra villkoren för de uppdrag som vetenskapens representanter har i såväl RJ:s styrelse som i beredningsgrupperna. Såsom inledningsvis påpekades, utbetalas däremot inte längre något sammanträdesarvode för någon av styrelseledamöterna. Vi har alltså omgående tagit intryck av RiR:s kritik i denna del. Vi vill samtidigt starkt ifrågasätta att RiR, som sedan sin tillkomst år 2003 granskat vår verksamhet, till betydande årliga kostnader för RJ, först nu tar upp dessa invändningar. När det så sker är det enligt vår mening med tolkningar av gällande regelverk som lider av allvarliga brister.

Ulf Göranson ger i sitt utlåtande en viktig förklaring till sammansättningen av den vetenskapliga delen av RJ:s styrelse. Genom att dessa ledamöter även har rollen som ordförande i var sin beredningsgrupp säkerställs såväl effektivitet som sakkunskap om de aktuella ärendena i styrelsen vid beslutsfattandet.¹⁹ Skulle Riksdagen finna att den av RJ tillämpade arvoderingsordningen inte är lagenlig kommer givetvis flera ändringar att bli aktuella.

En sådan ändring skulle vara att uppdrag att ingå i RJ:s styrelse måste skiljas från uppdrag att vara ordförande eller vanlig ledamot i beredningsgrupperna för forskning. Vi är inte helt främmande för en sådan ordning. Redan innan vi kände till RiR:s för året nya kritik hade vi gett professorn i förvaltningsrätt Lena Marcusson i uppdrag att utreda lämpligheten av att samma person först fattar beslut om förslag till RJ:s styrelse om vilka ansökningar som bör få finansiering och sedan, i egenskap av styrelseledamot, fattar slutgiltigt beslut i frågan. Även frågor om jäv ingår i uppdraget. Nämnas bör att i den utvärdering som genomfördes år 2004 av RJ:s organisation och verksamhet föreslogs det att dessa funktioner skulle hållas åtskilda.²⁰ Av det skäl som Göranson lyft fram har förslaget inte genomförts.

RiR:s kritik aktualiserar även behovet av att se över RJ:s stadgar. Det får inte råda någon som helst tvekan om den centrala roll som vetenskapens representanter och

¹⁸ Ingår i RiR:s handlingar till dnr 2.1.2-2015-0575. "Rätts" avser RiR:s rättsenhet.

¹⁹ Ulf Göranson, "Arvodering, sammanträdesarvode m.m. till styrelseledamöter i Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond", Utlåtande till Stiftelsens Riksbankens Jubileumsfond, 24 februari 2016, sid. 2.

²⁰ Se *Hinc robur et securitas? En forskningsstiftelses handel och vandel. Stiftelsens Riksbankens Jubileumsfond 1989-2003*, sid. 17.

beredningsgrupperna fullgör i RJ:s verksamhet. Bestämmelsen i 5 § 1 stycket måste förtydligas i detta syfte. Den nu aktuella kontroversen visar hur olycklig stadgarnas hänvisning till i 5 § 2 stycket arvodeslagen är. Bestämmelsen bör enligt vår mening utgå även av det skälet att den inte förefaller vara förenlig med stiftelselagens (1994:1220) principer för ekonomisk ersättning till styrelsens ledamöter. Även andra ändringar kan bli aktuella. Vi har inlett diskussion om detta med stiftelserättsexperten, f.d. hovrättsrådet Henning Isoz. Frågan om stadgeändring kommer att tas upp vid RJ:s nästa styrelsemöte i juni.

4.2 Garantierna för revisionens saklighet och objektivitet är otillräckliga

RiR:s genomförande av den årliga granskningen av RJ:s verksamhet väcker många kritiska frågor hos oss. Med tanke på att uppdragsledaren, auktoriserade revisorn Jesper Fagerberg vid slutrevisionssammanträdet den 5 februari 2016 – då bl.a. RJ:s internrevisor Ulrika Granholm-Dahl och flera av RJ:s anställda närvarade – raljerande yttrade att "jag vet hur det går till med fifflande forskare" hyser RJ oro för att granskningen inte kan bli saklig och objektiv.²¹ Större delen av RJ:s forskningsanslag går till statliga myndigheter, RJ har kontrakt med dem om hur anslagen får användas, och som myndigheter granskas de av RiR. Svensk forskning finansieras i mindre utsträckning än i jämförbara länder (t.ex. Danmark och Nederländerna) av statliga basanslag.²² Svenska forskare är därför hänvisade till att söka anslag från externa finansiärer som Vetenskapsrådet och RJ. Ofta krävs anslag från flera anslagsgivare i kombination med lärosätets grundutbildningsanslag för att finansiera en anställning. RiR förefaller sakna kunskap om denna "anslagsmix". RiR uttrycker misstro mot forskarna och förordar mer av detaljkontroll. Enligt RJ är det dock viktigare att också svenska finansiärer vågar lita på forskarna genom att ge dem utrymme för kreativitet, nyskapande och risktagande. Det kan nämnas att redan 2004 års utvärdering av RJ:s organisation och verksamhet ifrågasatte RiR:s, som utredningen uttryckte det, "för Riksbanksfonden tämligen kostsamma" och "till synes även godtyckliga" insyn över fonden.²³ Vid det gångna årets utredning har vi saknat objektivitet och en genuin vilja hos RiR att sätta sig in i en forskningsstiftelses ändamål, verksamhet och de finansiella realiteter som råder vid svenska lärosäten.

För Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond


Maarit Järnterä-Jareborg
Ordförande


Göran Blomqvist
Verkställande direktör

För kännedom:
RJ:s styrelse
Utbildningsutskottet
Riksdagsförvaltningen
Ulrika Granholm-Dahl, PWC

²¹ Citatet hämtat från Göran Blomqvists tjänsteanteckningar från sammanträdet den 5 februari 2016.

²² Gunnar Öquist & Mats Benner *Fostering breakthrough research: A comparative study*. Akademirapport från Kungliga Vetenskapsakademien, December 2012, sid. 9–12.

²³ *Hinc robur et securitas? En forskningsstiftelses handel och vandel. Stiftelsens Riksbankens Jubileumsfond 1989-2003*, sid. 57 och sid. 168, not 2.