

# Internkontrollen i norske stiftelser

Basert på stikkprøvekontroll  
av 170 stiftelser i 2009



**«En stiftelse er et eierløst rettssubjekt  
som skal realisere et bestemt formål»**





# Forord

Fordi stiftelsene er eierløse, er det ekstra viktig at det finnes gode systemer for internkontroll slik stiftelsesloven forutsetter. Siden oppstarten for Stiftelsestilsynet i 2005, har tilsynet avdekket dårlig internkontroll i stadig flere stiftelser.

For å skaffe oss bedre og mer systematisert kunnskap om nivået på internkontrollen, gjennomførte Stiftelsestilsynet i 2009 et tematilsyn av 170 relativt store norske stiftelser. Det var første gangen det ble gjennomført en slik landsomfattende kvalitativ kontroll av det indre livet i norske stiftelser. Det var en ressurskrevende jobb for et mer enn travelt tilsyn. Men konklusjonene i rapporten understreker at det var nødvendig og riktig å bruke ressurser på et slikt arbeid.

Det skal ikke stikkes under en stol at resultatet av tematilsynet på mange måter er nedslående. Altfor mange stiftelser har for dårlige systemer og rutiner for internkontroll. Resultatet er at forvaltningen av de store verdiene som ligger i norske stiftelser i mange tilfeller langt fra er optimal. I en del stiftelser åpner mangelfull eller dårlig internkontroll også for at utro tjenere kan berike seg på stiftelsenes bekostning – noe som igjen rammer stiftelsenes formål.

Resultatet av tematilsynet er bekymringsfullt når vi tenker på de store verdiene norske stiftelser forvalter på vegne av mange gode formål. Dessuten viser det seg at revisorkontrollen ofte heller ikke er god nok. Konsekvensen er at det i mange stiftelser er svikt både i førstelinje-kontrollen og i andrelinje-kontrollen.

Følgen av dette er at Stiftelsestilsynets tilsynsoppgaver blir langt mer tyngende enn det som var forutsatt ved etableringen. Behovet for et aktivt tilsyn, basert både på enkelttilsyn og tematilsyn, synes åpenbart også i tiden framover.

Forbausende mange stiftelser slurver også med regnskapsplikten. Resultatet er at stiftelsene på den måten påføres store og unødvendige utgifter. I 2008 måtte stiftelsene betale 16,9 millioner kroner i forsinkelsesgebyr til Regnskapsregisteret. Til sammenligning utgjør samlede avgifter til drift av Stiftelsestilsynet 17,2 millioner kroner i 2010.

Vårt mål med rapporten er å sette fokus på en viktig oppgave for styrene i norske stiftelser. Vi ønsker å synliggjøre hvor viktig en fungerende internkontroll er, og styrenes ansvar for at denne forligger. Vi håper og tror at rapporten både vil fungere som rettslig avklarende, og som en veileder for styrene i norske stiftelser. Derfor er det lagt så vidt stor vekt på å klargjøre de rettslige utgangspunktene i stiftelsesloven.

I denne rapporten blir det satt fokus på negative sider ved internkontroll og drift av norske stiftelser. Vi har i dag over 8.000 stiftelser i Norge. Derfor er det all grunn til å understreke at de fleste stiftelser forvalter verdiene på en god måte til det beste for mange gode formål.

*Førde, 31. mai 2010*



**Atle Hamar**  
Direktør



**Finn Sørhus**  
Avdelingsdirektør

# Innhold

1.	<b>Sammendrag</b>	5
2.	<b>Innledning</b>	6
3.	<b>Kort om stiftelsesformens særegenheter og kontrollen med stiftelser</b>	7
3.1.	<b>Selvstendighetskriteriet – manglende eierskapskontroll</b>	7
3.2.	<b>Organisasjonsmessig oppbygging av stiftelser</b>	7
3.3.	<b>Behov for tilsyn og kontroll</b>	7
3.4.	<b>Kontrollen med stiftelser</b>	7
3.4.1.	Stiftelsenes egenkontroll – regnskaps- og revisjonsplikt	7
3.4.2.	Revisjon	7
3.4.3.	Stiftelsestilsynet	7
4.	<b>Kravet om forsvarlig kapitalforvaltning</b>	8
4.1.	<b>Styrets organiseringsansvar – stiftelsesloven § 30 tredje ledd</b>	8
4.2.	<b>Forsvarlighetskriteriet i stiftelsesloven § 18</b>	8
4.2.1.	Generelt om forsvarlighetsstandarden	8
4.2.1.1.	Særlig om risikovurderingen	8
4.2.1.2.	Særlig om avkastningsvurderingen	9
4.2.2.	System for internkontroll	9
4.2.2.1.	Fastsettelse av prinsippene for internkontrollen	10
4.2.2.2.	Egnethetskravet – styrets ansvar for fastsettelse av forsvarlige investerings- og forvaltningsstrategier, instruksjer, mv - rapporteringskrav	10
4.2.2.3.	Om risikovurderingen	10
4.2.2.4.	Om etterfølgende kontroll og om evaluering av systemet for den interne kontroll	11
4.2.3.	Løpende gjennomføring av internkontrollen	11
4.2.3.1.	Gjennomføring og overvåking	11
4.2.3.2.	Dokumentasjon av kontrollen	12
4.2.3.3.	Oppfølging	12
5.	<b>Stikkprøvebasert temakontroll</b>	13
5.1.	<b>Formål</b>	13
5.2.	<b>Gjennomføringen av temakontrollen</b>	13
5.2.1.	Utvalgskriteriene	13
5.2.2.	Egenkapitaldata	13
5.2.3.	Resultatregnskap og balanse for 2008	13
5.3.	<b>Funn</b>	17
5.3.1.	Generelle funn	17
5.3.1.1.	Opplysninger om hvorvidt det utøves internkontroll	17
5.3.1.2.	Kontrolldata	17
5.3.1.3.	Opplysninger om det er gitt regler eller gjennom praksis etablert rutiner for kapitalforvaltningen	20
5.3.1.4.	Opplysninger om regelverket tar høyde for særlige behov	20
5.3.1.5.	Opplysninger om skriftlig strategi	21
5.3.1.6.	Revisormerknader i årsberetningen for regnskapsåret 2008	21
5.3.1.7.	Styrehonorar	21
5.3.2.	Individuelle kasus	21
5.3.2.1.	Svikt i den generelle internkontrollen	22
5.3.2.2.	Mangelfull forvaltningsstrategi	22
5.3.3.	Særlig om stiftelser som eier og driver fast eiendom	22
5.3.3.1.	Observasjoner forut for tematilsynet	23
5.3.3.2.	Funn i anledning tematilsynet	23
5.4.	<b>Referansedata</b>	25
5.4.1.	Forbehold og presiseringer i revisjonsberetningene	25
5.4.2.	Nummererte revisorbrev	25
5.4.3.	Ilagt forsinkelsesgebyr av Regnskapsregisteret	26
6.	<b>Vurderinger</b>	27
7.	<b>Anbefalinger</b>	28
7.1.	<b>Generelle</b>	28
7.2.	<b>Vedrørende kapitalforvaltningen</b>	28
7.3.	<b>Spesielt vedrørende eiendomsforvaltende stiftelser</b>	28
8.	<b>Vedlegg</b>	29
8.1.	<b>Forskrift om kapitalforvaltning i livsforsikring kapittel 2</b>	29

# 1. Sammendrag

Tematilsynet ble gjennomført i 170 stiftelser som ved utgangen av 2007 hadde en egenkapital på mellom 10 og 100 millioner kroner. De aktuelle stiftelsene hadde enten sosiale formål eller utdanningsformål. Det ble også tatt med en referansegruppe bestående av noen få boligstiftelser.

Stiftelsesloven pålegger stiftelsene å ha egenkontroll med forvaltning av verdiene i stiftelsene. Formålet med internkontrollen er å sikre en forsvarlig og korrekt kapitalforvaltning. Likevel avdekket tematilsynet at nær halvparten av de kontrollerte stiftelsene manglet et minimum av systemer for internkontroll. Videre ble det dokumentert stor forskjell mellom stiftelsenes egne vurderinger av internkontrollen og den faktiske internkontrollen.

Tematilsynet avdekket blant annet følgende funn blant kontrollobjektene:

- **94 % opplyste at de utøvde internkontroll**
- **42 % hadde etter kontroll av feilindikatorer ikke et minimum av systemer for internkontroll**
- **68 % overholdt ikke lovfastsatt frist for innsending av årsregnskap til Regnskapsregisteret**

En tredjedel av de kontrollerte stiftelsene manglet regler eller rutiner for forvaltningen av stiftelsenes kapital. Blant de som opplyste at de hadde regler og rutiner, var det bare 75 % som hadde nedfelt rutinene skriftlig. Mange stiftelser vurderte det som ikke nødvendig å ha regelverk for kapitalforvaltningen der det tas høyde for særlige behov.

Det presiseres at ovenstående er opplysninger gitt av stiftelsene selv. Stiftelsestilsynet har ikke kontrollert om det foreligger rutiner, og har derfor heller ikke vurdert kvaliteten på rutinene.

Stiftelsestilsynets tilsynskompetanse omfatter ikke tilsyn med revisor. Stiftelsestilsynets kompetanse er begrenset til å omfatte revisors oppfølging av de plikter som påligger revisor etter stiftelsesloven. Likevel finner Stiftelsestilsynet grunn til å fremheve følgende:

- **Det er grunn til å anta at det skjer en betydelig underrapportering av nummererte revisorbrev til Stiftelsestilsynet**
- **Revisor følger i liten eller ingen grad opp hvorvidt stiftelser har internkontroll-systemer, og eventuelt kvaliteten på disse**

Mangelfull internkontroll i stiftelser er i seg selv svært alvorlig fordi førstelinje-kontrollen med stiftelsenes kapitalforvaltning da kan svikte. I tillegg ser vi at også andrelinje-kontrollen, det vil si revisor, i mange tilfeller svikter. Det gjør mangelen på internkontroll enda mer alvorlig. I flere stiftelser er det avdekket så massive mangler at det gir gode muligheter for utro tillitsmenn til å opptre illojalt overfor stiftelsenes interesser.

Blant stiftelsenes tillitsmenn er det behov for betydelig klargjøring og informasjon om rettsregler, stiftelsesformen og en understrekning av hvor viktig internkontroll-systemer er for å sikre en forsvarlig kapitalforvaltning.

Begge disse faktorer gjør at Stiftelsestilsynets tilsynsoppgaver blir langt mer omfattende enn forutsatt ved opprettelsen av tilsynet i 2005.

## 2. Innledning

Stiftelsestilsynet er det statlige tilsynsorgan for landets stiftelser, og ble opprettet 1. januar 2005 ved ikrafttredelsen av stiftelsesloven av 15. juni 2001 nr 59. En stiftelse er et eierløst rettssubjekt som skal realisere et bestemt formål. Stiftelsestilsynet fører tilsyn med landets stiftelser, og skal føre et sentralt stiftelsesregister, føre tilsyn med forvaltningen av stiftelsene og treffe vedtak etter loven. Stiftelsestilsynet er lokalisert i Førde i Sogn og Fjordane, sammen med et annet statlig tilsyn – Lotteritilsynet. 1. januar 2010 hadde Stiftelsestilsynet 16 faste fagstillinger.

Da gjeldende stiftelseslov ble vedtatt, ble det forutsatt at Stiftelsestilsynets kontroll dels skal være løpende og dels basert på at en griper inn i enkelttilfeller. Det forutsettes at en del av det enkeltstående tilsynet skal skje ved mer organiserte undersøkelser i form av stikkprøvebaserte kontroller. Stiftelseslovens system legger opp til en tredelt kontroll med stiftelsene: I første rekke forutsettes stiftelsens styrer å utøve egenkontroll, dernest utøver revisor kontroll ved sin revisjon, og i tillegg er Stiftelsestilsynet tillagt tilsyns- og kontrollkompetanse med stiftelsene.

Denne rapporten omhandler tematisyn av internkontrollen i stiftelsene, og er det første tematisynet som Stiftelsestilsynet har gjennomført. At nettopp stiftelsenes internkontroll ble valgt som tema, var bevisst med tanke på den internasjonale finanskrisen. Dessuten hadde tilsynet observasjoner av at et betydelig antall stiftelser pådro seg forsinkelsesgebyr ved for sent innsendt regnskap til Regnskapsregisteret.

Tilsynet omfatter undersøkelser av internkontrollen i et utvalg av 170 stiftelser med bokført egenkapital mellom 10 og 100 millioner kroner per 31. desember 2007. Disse er tilskrevet med spørreskjema og med eventuelle oppfølgingsspørsmål. Tematisynet er gjennomført med Stiftelsestilsynets egne ressurser, og ved innleid ekstern ekspertise.

### **Norske stiftelser per 1. januar 2009:**

- 8.530 stiftelser var registrert i Stiftelsesregisteret
  - 7.563 alminnelige stiftelser
  - 967 næringsdrivende stiftelser
- Sum bokført egenkapital var 55 milliarder kroner
- Sum balanseførte verdier var 86 milliarder kroner
- Sum reelle verdier var anslagsvis minst 200 milliarder kroner
- Samlet hadde stiftelsene 33.000 ansatte

## 3. Kort om stiftelsesformens særegenheter og kontrollen med stiftelser

### 3.1. Selvstendighetskriteriet – manglende eierskapskontroll

Stiftelser kjennetegnes ved å være selveiende, selvstendige institusjoner. Dette skiller stiftelser fra selskaper, hvor selskapsdeltagerne styrer selskapet i kraft av sine eierposisjoner.

Stiftelser er derfor ikke gjenstand for eierskapskontroll, slik som for eksempel selskaper, der generalforsamlingen og eierrepresentanter i styret kan forebygge og avdekke forskjellige former for misbruk mv.

### 3.2. Organisasjonsmessig oppbygging av stiftelser

Styret er det eneste obligatoriske organ i en stiftelse.

Styret er stiftelsens øverste organ, og forvaltningen av stiftelsen hører under styret.

### 3.3. Behov for tilsyn og kontroll

Uten kontrollordninger som tilfredsstillende kompenserer for mangelen av eierskapskontroll, vil formålsrealiseringen i stiftelsesformen kunne bli meget sårbar.

### 3.4. Kontrollen med stiftelser

Kontrollen av stiftelser står i et samspill mellom stiftelsenes egenkontroll på den ene siden og på den annen side Stiftelsestilsynets tilsyns- og kontrollaktiviteter sammen med revisjonen.

Dette samspillet må være balansert i den forstand at svakheter i ett av leddene må kompenseres ved øket innsats i andre ledd.

#### 3.4.1. Stiftelsenes egenkontroll – regnskaps- og revisjonsplikt

Stiftelsene er ved egenkontrollen av regnskap og kapitalforvaltning selv tillagt det primære ansvar for kontroll med forvaltningen av sin kapital.

Formålet med stiftelsenes internkontroll er å sikre en forsvarlig og korrekt kapitalforvaltning.

En stiftelse er regnskaps- og revisjonspliktig, jf regnskapsloven § 1-2 første ledd nr 10 samt revisorloven § 1-2 første ledd. Av revisorloven § 1-2 tredje ledd nr 5 fremgår at revisjonsplikten gjelder uavhengig av stiftelsens virksomhet og omsetning.

Stiftelsene har følgelig regnskaps- og revisjonsplikt på linje med aksjeselskaper og er underlagt de samme plikter med hensyn til årsregnskapet, herunder pliktene til å sende årsregnskapet til Regnskapsregisteret.

#### 3.4.2 Revisjon

Kravene til revisjonen av stiftelser følger reglene i revisorloven, herunder kravet til god revisjonsskikk. Stiftelsesloven oppstiller imidlertid enkelte særkrav, spesielt i lovens § 44.

Av bestemmelsen i stiftelsesloven § 44 fremgår bl.a. at kopi av revisors brev med påpekninger som nevnt i revisorloven § 5-2 fjerde ledd skal revisor fortløpende sende til Stiftelsestilsynet.

#### 3.4.3 Stiftelsestilsynet

Stiftelsestilsynet skal føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsesloven og stiftelsenes vedtekter. Videre skal Stiftelsestilsynet fatte vedtak med hjemmel i loven og føre register over landets stiftelser.

Tilsynet er begrenset til legalitetskontroll.

## 4. Kravet om forsvarlig kapitalforvaltning

### 4.1. Styrets organiseringsansvar – stiftelsesloven § 30 tredje ledd

Styret har det overordnede ansvaret for å påse etablering av betryggende, interne kontrolltiltak i stiftelsen.

Dette innebærer ansvar for at det er gitt regler og retningslinjer for kontroll med stiftelsens regnskap og kapitalforvaltning, herunder at stiftelsens midler blir anvendt til formålet.

Styret har videre ansvaret for at kontrolltiltakene faktisk etterleves og følges opp adekvat.

### 4.2. Forsvarlighetskriteriet i stiftelsesloven § 18

#### 4.2.1 Generelt om forsvarlighetsstandard

Bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 gir anvisning på at forvaltningen av stiftelsens kapital må skje i samsvar med en generell forsvarlighetsstandard som ikke avgrenses til enkeltelementer i formuesforvaltningen, så som kjøp, vedlikehold, salg mv.

Kravet om forsvarlighet gjelder saksbehandling og beslutningsprosesser i anledning kapitalforvaltningen i sin alminnelighet, herunder planleggings-, oppfølgings- og kontrollprosedyrer. Forsvarlighetskriteriet gjelder uavhengig av beslutningsnivået i stiftelsen.

Det er i bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 særlig presisert at det til enhver tid skal tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten og mulighetene for å oppnå en tilfredsstillende avkastning for å ivareta stiftelsens formål.

Disse hensynene vil kunne være innbyrdes motstridende og blir å avveie mot hverandre. Avveiningen må være forsvarlig.

Forsvarlighetskriteriet må ses på bakgrunn av det grunnleggende behovet for å bevare stiftelseskapitalen, ikke minst ut fra hensynet til varig realisering av formålet, jf NOU 1998:7, side 33.

#### 4.2.1.1. Særlig om risikovurderingen

(I) Ved forvaltningen av stiftelsens kapital skal det i henhold til bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 «til enhver tid tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten ... for å ivareta stiftelsens formål.»

I dette ligger et krav til å vurdere og, om nødvendig, redusere den risiko som er forbundet med stiftelsens forvaltning av sin kapital. Loven begrenser ikke styrets ansvar i denne sammenheng. I utgangspunktet omfatter plikten alle former for risiko som til enhver tid knytter seg til stiftelsens kapitalforvaltning. Kravet gjelder løpende, jf «til enhver tid».

Forsvarlighetskravet innebærer at stiftelsen plikter å vurdere plasseringsformer ut fra både de generelle og individuelle risikofaktorene som gjør seg gjeldende, det være seg markedsrisiko, kreditt- og motpartrisiko mv. Vurderingene må skje på basis av stiftelsens spesifikke, subjektive situasjon.

(II) Uansett den enkelte investerings generelle karakter, følger det av bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 en grunnleggende plikt til å avdekke, identifisere og vurdere de risiki, som, ut i fra stiftelsens situasjon, vil knytte seg til investeringen.

Forsvarlighetsstandarder gjelder generelt, og åpner ikke for at investering i visse aktivaklasser skal være alminnelig unntatt fra vurderingsplikten.

(III) For at det skal kunne foretas en informert og forsvarlig vurdering av forholdet mellom risiko og mulighet for avkastning, må forutsetningene for den enkelte investering bli analysert på en forsvarlig måte. I denne sammenheng reiser det seg typisk spørsmål av faktisk, faglig og administrativ art.

Adekvat analyse betinger i enkelte slike sammenhenger særlig innsikt eller kompetanse.



I stiftelseslovens forarbeider, NOU 1998:7, side 33, er uttalt:

*«Mer generelt vil utvalget likevel fremheve at hvis og i den grad styret retter seg inn mot plasseringer som tilsikter å gi mer kortsiktige gevinst og som derved innebærer øket risiko, for eksempel i aksjer, opsjoner mv, så må dette forutsette at plasseringene foretas på bakgrunn av vurderinger foretatt av personer med spesiell ekspertise. Hvis stiftelsens tillit-svalgte ikke selv representerer slik ekspertise, må det forutsettes at man først rådfører seg med personer med den innsikt som dette kreves.»*

(IV) Dersom stiftelsen eksponeres for særlig risiko, kan forsvarlighetsstandarden betinge spesielle handleplikter.

Ved konsentrasjon av risiko, typisk i bestemte papirer, motparter, mv., vil forsvarlighetskriteriets krav om risikoreduksjon kunne tilsi plikt til risikospredning.

Ved fastsettelse av investeringsstrategier står risikospredning som et sentralt virkemiddel for oppfyllelse av kravet. Dersom stiftelsen isteden velger å gjøre bruk av mer risikobetonte strategier, vil forsvarlighetskriteriet kunne tilsi mer aktsom oppfølging i det enkelte tilfelle, hvilket betinger at det vil måtte besørges tilgang til tilstrekkelig adekvate, administrative ressurser.

Enkeltinvesteringer som gjøres i strid med forsvarlig fastsatte investeringsstrategier, vil kunne medføre særlig risiko i form av risikokonsentrasjon. Utover at forhold av denne art normalt vil måtte håndteres som regelstridig adferd, vil risikoen kunne ha slik vesentlig karakter at den betinger bl.a. plikt til iverksettelse av spesielt aktsom, løpende overvåkning av kapitalforvaltningen.

Dersom investeringer foretas uten at det er fastsatt en forsvarlig investeringsstrategi, reiser det seg spørsmål om stiftelsen disponerer tilstrekkelig adekvate ressurser til å kunne beslutte og følge opp investeringene på lovmessig og korrekt måte. Denne type faktorer pliktes løpende inntatt i risikovurderingen.

#### 4.2.1.2. Særlig om avkastningsvurderingen

Den enkelte stiftelse skal i henhold til bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 forvalte sin formue «slik at det til enhver tid tas tilstrekkelig hensyn til ... mulighetene for å oppnå en tilfredsstillende avkastning for å ivareta stiftelsens formål.»

Grunnleggende elementer i avkastningsvurderingen er knyttet opp mot å avdekke, identifisere og vurdere de relevante faktorene i form av forutsetninger, muligheter og risiki som, utfra stiftelsens subjektive situasjon, vil knytte seg til den enkelte investeringen.

Loven oppstiller ikke et rent avkastningsmål, men knytter det til «mulighetene for å oppnå en tilfredsstillende avkastning».

I forarbeidene, NOU 1998:7, side 93, er uttalt:

*«I praksis er det mange stiftelser som er passive i sin kapitalforvaltning. For utvalget har det derfor vært viktig å betone at styret må ha et aktivt forhold til kapitalforvaltningen, jf formuleringen om at avkastningen blir tilfredsstillende for å ivareta formålet. Dette målet må likevel ikke realiseres på bekostning av sikkerhet. I mange tilfeller vil det imidlertid foreligge alternative plasseringsmuligheter mv for stiftelsens kapital som kan gi bedre avkastning enn den man har valgt og passivt opprettholder. Plikten til å sørge for at avkastningen blir tilfredsstillende for å ivareta formålet, innebærer at stiftelsens styre med jevne mellomrom må vurdere alternative plasseringsmuligheter.»*

#### 4.2.2. System for internkontroll

Bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 gir anvisning på at forsvarlig avveining mellom sikkerhet og mulighet til avkastning skal skje til enhver tid.

Loven begrenser ikke styrets ansvar i denne sammenheng.

I praksis betinger bestemmelsen i stiftelsesloven § 18 at den enkelte stiftelsen må implementere et

system for internkontroll som sikrer at kapitalforvaltningen skjer lovmessig og korrekt, foruten at avvik fra og brudd på regelverket blir avdekket, slik at egnede tiltak kan iverksettes.

#### 4.2.2.1. Fastsettelse av prinsippene for internkontrollen

Siktemålet med de interne kontrolltiltakene er således å sikre at stiftelsens kapital forvaltes lovmessig og i tråd med stiftelsens regelverk og interne retningslinjer.

Måloppfyllelse innen driften av stiftelsen og dens formuesforvaltning står sentralt. I den sammenheng vil pålitelig informasjonsflyt, internt og eksternt, være påkrevet. Likeledes er forsvarlig risikoanalyse meget viktig.

Internkontrollen består av følgende hovedelementer:

Forutgående vurdering eller risikoanalyse

Informasjon om de faktiske forhold, som typisk vil måtte skaffes gjennom rapportering

Etterfølgende kontroll

Styret har ansvaret for fastsettelse av prinsippene for internkontrollen. Dette følger av styrets plikter etter både stiftelsesloven § 18 og § 30 tredje ledd.

Prinsippene må ivareta alle de tre ovennevnte elementene.

Dette rammeverket har som oppgave å sikre at forvaltningen av stiftelsens kapital «til enhver tid» skjer forsvarlig og korrekt.

#### 4.2.2.2. Egnethetskravet – styrets ansvar for fastsettelse av forsvarlige investerings- og forvaltningsstrategier, instruksjer, mv - rapporteringskrav

Styret har videre ansvaret for å påse at det systemet som rammeverket skal innebære, er forsvarlig egnet til korrekt oppfyllelse av dets oppgaver.

Egnethetskravet vil typisk innebære at styret må fastsette forsvarlige investerings- og forvaltningsstrategier samt instruksjer for stiftelsens kapitalforvaltning som måtte være nødvendige av hensyn til korrekt oppgaveutførelse.

Egnethetskravet betinger dessuten tilgang for styret til relevant og tidsriktig informasjon. Dette forutsetter at styret fastsetter adekvate instruksjer, eventuelt ved kontrakt, som pålegger relevante personer i og utenfor stiftelsens organisasjon nærmere definerte rapporteringsplikter.

Kravet om forsvarlig egnethet må oppfylles individuelt i forhold til den enkelte stiftelsen. Generell egnethet er ikke tilstrekkelig. Rammeverket må således innrettes på stiftelsens spesifikke situasjon, herunder ta høyde for dennes organisatoriske forhold, de spesifikke og generelle risikofaktorer stiftelsen eksponeres for, mv.

#### 4.2.2.3. Om risikovurderingen

(I) Risikovurderingen er utgangspunktet for å evaluere behovet for nye og endrede kontrolltiltak.

Det vil være et spørsmål som må evalueres løpende hvorvidt systemet for internkontroll er forsvarlig egnet til å sikre korrekt og forsvarlig kapitalforvaltning til enhver tid.

Endringer i markedsforhold, stiftelsens tilgang på administrative ressurser, kapitalstruktur, mv., kan ha slik karakter at det betinger behov for endring eller justering av kontrolltiltakene.

Ved evaluering av prinsippene for stiftelsens system for internkontroll må hensyntas det samlede risikobildet som knytter seg til forvaltningen av stiftelsens kapital.

(II) Forsvarlighetskriteriet innebærer at systemet må innrettes på at unødvendig og uforholdsmessig risiko søkes forsvarlig eliminert i det enkelte tilfelle.

Risikobildet vil bero på den individuelle organiseringen av den enkelte stiftelsen, måten dens kapital er plassert på, tilgjengelige administrative ressurser, mv.

Stiftelser skal dessuten ha et langsiktig perspektiv. Dette tilsier at systemet for internkontroll må innrettes på at kapitalforvaltningen ikke skal medføre for høy grad av risiko.

(III) Risikospredning står som sentralt virkemiddel for oppfyllelse av kravet om risikoreduksjon. Forsvarlighetskriteriet, herunder egnethetskravet, innebærer at risikoanalyse og -håndtering i tilknytning til investeringer normalt må skje i forhold til en forsvarlig fastsatt investerings- og forvaltningsstrategi for stiftelsen.

(IV) Kapitalforvaltning i form av enkeltinvesteringer som skjer uten basis i en forsvarlig fastsatt investerings- og forvaltningsstrategi, beror ofte på at stiftelsen ikke har tilgang til tilstrekkelig adekvat, administrativ kompetanse, eller at det ikke avsettes tilstrekkelige ressurser til bruk av slik kompetanse til å evaluere investeringene.

Slik kapitalforvaltning innebærer særlig, unødvendig risiko for at relevante risikofaktorer ikke blir forsvarlig ivaretatt og vil i så fall måtte anses å være i strid med forsvarlighetsstandarden.

(V) Komplekse investeringer medfører uten forsvarlig avklaring og oppfølging av forutsetningene de er basert på, uforholdsmessig og unødvendig risiko.

Stiftelsens løpende tilgang til faglig og administrativ kompetanse, som, i relasjon til de spesifikke investeringene er tilstrekkelig adekvat, vil være en risikofaktor som må hensyntas fullt ut forsvarlig ved strategier som konsentreres om denne formen for investeringer.

Ved konsentrasjon av risiko stilles tilsvarende krav til stiftelsens vurdering og kontroll av risiko. Desto mer stiftelsen konsentrerer risiko ved sine investeringer, dess strengere krav stilles til begrunnelse og kontroll fra styrets side.

#### 4.2.2.4 Om etterfølgende kontroll og om evaluering av systemet for den interne kontroll

Styret må påse at det etableres forsvarlige rutiner for å overvåke at kapitalforvaltningen skjer i henhold til lov samt stiftelsens interne regelverk.

Styrets tilsynsansvar innebærer ansvar for å kontrollere at de interne kontrolltiltakene faktisk etterleves og at de fungerer tilfredsstillende. Som del av det fastsatte systemet for internkontroll må styret følgelig sørge for at det evalueres med jevne mellomrom.

### 4.2.3 Løpende gjennomføring av internkontrollen

#### 4.2.3.1. Gjennomføring og overvåking

For at forvaltningen av stiftelsens kapital skal anses forsvarlig, må overvåkingen være betryggende i forhold til kapitalens omfang, kompleksitet og risiko. I enkelte tilfeller vil særlig aktsom overvåking av kapitalforvaltningen være påkrevet.

Styret har ansvar for å tilordne tilstrekkelige ressurser til kontrollarbeidet, slik at internkontrollen skal kunne gjennomføres betryggende.

Kontrollfunksjonen må tillegges bestemte personer, som får et særlig ansvar for internkontrollen.

Det er et overordnet hensyn at samme personer ikke får både en utøvende og kontrollerende funksjon.

Kontrollfunksjonens hovedoppgave vil normalt være å overvåke og sikre at stiftelsens midler blir anvendt til formålet. Det skal således kontrolleres at investeringer og andre disposisjoner er innenfor de gitte rammer og retningslinjer, herunder investeringsstrategier, som måtte være fastsatt.

Betryggende kontroll forutsetter at styret i stiftelsen gjennomfører slik kontroll med jevne mellomrom og oftere dersom de konkrete omstendigheter tilsier det.

De nærmere rammene for gjennomføring av slik kontroll vil bygge på den risikovurdering som styret forutsettes å ha gjort under utarbeidelsen av prinsippene for stiftelsens internkontroll.

#### 4.2.3.2. Dokumentasjon av kontrollen

De personer som innehar kontrollfunksjonen er ansvarlige for gjennomføring av internkontrollen i stiftelsen.

De skal sørge for at kontrollen blir dokumentert, gjennomført og overvåket på en forsvarlig måte.

Forsvarlighetskriteriet innebærer at vurderingene i anledning kontrollen må være etterprøvbare. Dokumentasjonen må følgelig reflektere arbeidsprosedyrer, kontrollrutiner og vesentlige risikovurderinger.

Det må påses at det foreligger ajourført dokumentasjon over de kontrolltiltak som er etablert med hensyn til eventuelle strategier for investering og forvaltning, instruksjer, fullmakter og arbeidsbeskrivelser.

#### 4.2.3.3. Oppfølging

Ved avdekking av feil og misligheter tas det egnede skritt for å korrigere forholdene.

## 5. Stikkprøvebasert temakontroll

### 5.1. Formål

Observasjoner Stiftelsestilsynet hadde gjort i en rekke enkeltsaker ga grunn til tvil om stiftelsenes egenkontroll fungerer i samsvar med lovgivers forutsetning.

Det forelå flere indikasjoner på at formålsrealiseringen i en rekke stiftelser var forbundet med feil.

Samtidig var det grunn til tvil om kapitalforvaltningen er tilstrekkelig robust til å møte utfordringene ved et marked i sterk fluktusjon.

Stiftelsestilsynet så derfor behov for å få en kvalifisert oppfatning om kvaliteten på egenkontrollen, slik at Stiftelsestilsynets tilsyn og kontroll kunne tilpasses stiftelsenes faktiske situasjon.

På bakgrunn av de markedsmessige forhold, ble det videre ansett viktig å få satt fokus på behovet for robust kapitalforvaltning.

### 5.2. Gjennomføringen av temakontrollen

Det ble plukket ut 170 stiftelser.

#### 5.2.1 Utvalgskriteriene

Ved utplukket ble det lagt til grunn følgende kriterier, med utgangspunkt i standard næringskodegruppering NACE 2002:

- a) Etter registrert formål:
  - Fond/legat som støtter sosiale formål (næringskode 85.340)
  - Fond/legat som støtter undervisningsformål (næringskode 80.425)
- b) Etter størrelsen på bokført egenkapital pr 31. desember 2007:
  - På mellom 10 og 100 millioner kroner

Som referansegruppe ble trukket ut en håndfull stiftelser, i hovedsak boligstiftelser, som har besvart spørreskjema. På grunn av referansegruppens antall og særtrekk er denne ikke medtatt i rapporten.

For stikkprøveutvalgets engasjement i eiendomsdrift, se punkt 5.3.3.

#### 5.2.2. Egenkapitaldata

Sum bokført egenkapital pr 31. desember 2007 for de utvalgte stiftelsene utgjorde 4,171 milliarder kroner, hvilket gir et gjennomsnitt på 24,5 millioner kroner.

Sum balanseførte verdier for gruppen utgjorde 4,489 milliarder kroner. Dette gir en egenkapitalandel på 93 %.

#### 5.2.3. Resultatregnskap og balanse for 2008

Generelle kommentarer/forbehold ved data:

- Tall er basert på regnskapsmessige verdier som stiftelsene har rapportert ved avlegging av årsregnskap til Regnskapsregisteret ved Brønnøysundregistrene. De innrapporterte tall har ujevn kvalitet, med innebygget inkonsekvens mellom sumposter og enkelttall som inngår i sumposter. Dette er søkt korrigert.
- Regnskapsloven gir rom for ulik vurdering av aktiva, enten til reell verdi eller til kostpris. De langt fleste stiftelser har lagt til grunn reelle verdier, men unntaksvis anvendes kostpris. Med eventuelt verdifall av aktiva, og med historisk lave anskaffelsesverdier, vil verdifallet ikke framkomme regnskapsmessig.

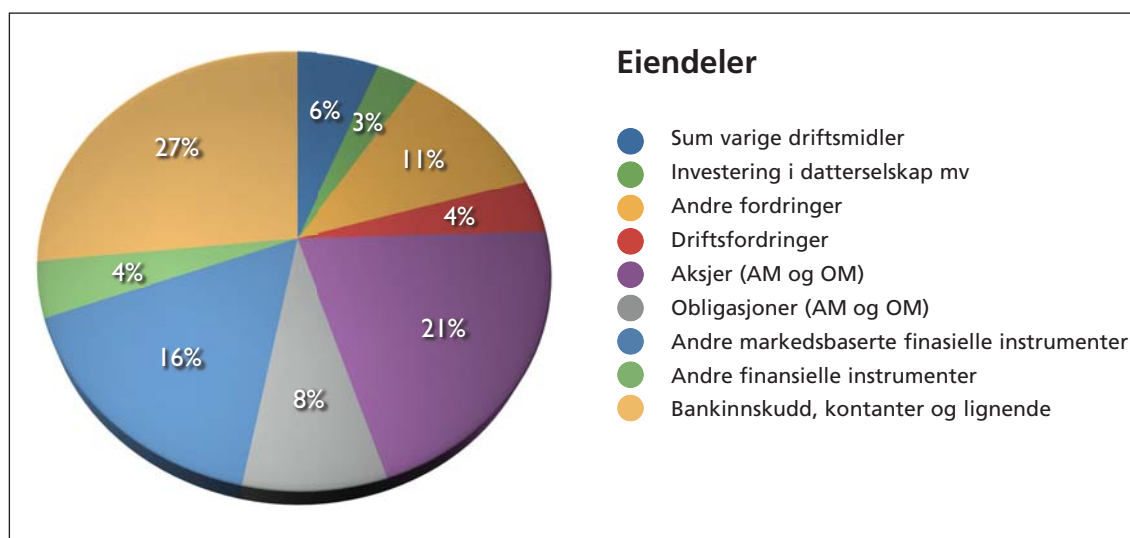
**Tabell 1**  
**Regnskapmessige verdier – samlet sum for samtlige kontrollobjekter**

Hovedposter	Sum i millioner kroner
Sum inntekter	199
Sum kostnader	286
Driftsresultat	-90
Sum finansinntekter	124
Sum finanskostnader	279
Netto finans	-179
Ordinært resultat før skattekostnad	-209
<b>ÅRSRESULTAT</b>	<b>-280</b>
Sum varige driftsmidler	247
Sum finansielle anleggsmidler	1.072
Sum anleggsmidler	1.309
Sum fordringer	162
Markedsbaserte aksjer	468
Markedsbaserte obligasjoner	197
Andre markedsbaserte finansielle instrumenter	666
Andre finansielle instrumenter	157
Sum investeringer	1.497
Sum bankinnskudd kontanter og lignende	1.073
Sum omløpsmidler	2.526
<b>SUM EIENDELER</b>	<b>4.051</b>
Sum egenkapital	3.841
Annen kortsiktig gjeld	103
Sum kortsiktig gjeld	111
Sum gjeld	205
<b>SUM EGENKAPITAL OG GJELD</b>	<b>4.051</b>

**Tabell 2**  
**Grupperte balanseverdier for samtlige kontrollobjekter**

	Sum i millioner kroner
Sum varige driftsmidler	247
Investering i datterselskap mv	123
Andre fordringer	447
Driftsfordringer	162
Aksjer (AM og OM)	843
Obligasjoner (AM og OM)	333
Andre markedsbaserte finansielle instrumenter	666
Andre finansielle instrumenter	157
Bankinnskudd, kontanter og lignende	1.073
<b>SUM EIENDELER</b>	<b>4.051</b>

**Figur 1**  
**Grupperte balanseverdier grafisk**



Kommentar: Aktiva er gruppert ut fra balansetall for 170 stiftelser med ovenstående gjennomsnittsverdier:

- Delvis mangelfull diversifisering på enkeltnivå, med overvekt av enkelte aktiva-klasser
- Årsak til annen diversifisering totalt:
  - Flere stiftelser har preg av boligstiftelser
  - Også annen virksomhet, f eks museal virksomhet

**Tabell 3**  
**Grupperte regnskapstall – gjennomsnitt av samtlige kontrollobjekter**

Hovedposter	Sum i millioner kroner
Sum inntekter	1,2
Sum kostnader	1,7
Driftsresultat	-0,5
Sum finansinntekter	0,7
Sum finanskostnader	1,6
Netto finans	-1,1
Ordinært resultat før skattekostnad	-1,2
<b>ÅRSRESULTAT</b>	<b>-1,6</b>
Sum varige driftsmidler	1,5
Sum finansielle anleggsmidler	6,3
Sum anleggsmidler	7,7
Sum fordringer	1,0
Markedsbaserte aksjer	2,8
Markedsbaserte obligasjoner	1,2
Andre markedsbaserte finansielle instrumenter	3,9
Andre finansielle instrumenter	0,9
Sum investeringer	8,8
Sum bankinnskudd kontanter og lignende	6,3
Sum omløpsmidler	14,9
<b>SUM EIENDELER</b>	<b>23,8</b>
Sum egenkapital	22,6
Annen kortsiktig gjeld	0,6
Sum kortsiktig gjeld	0,7
Sum gjeld	1,2
<b>SUM EGENKAPITAL OG GJELD</b>	<b>23,8</b>



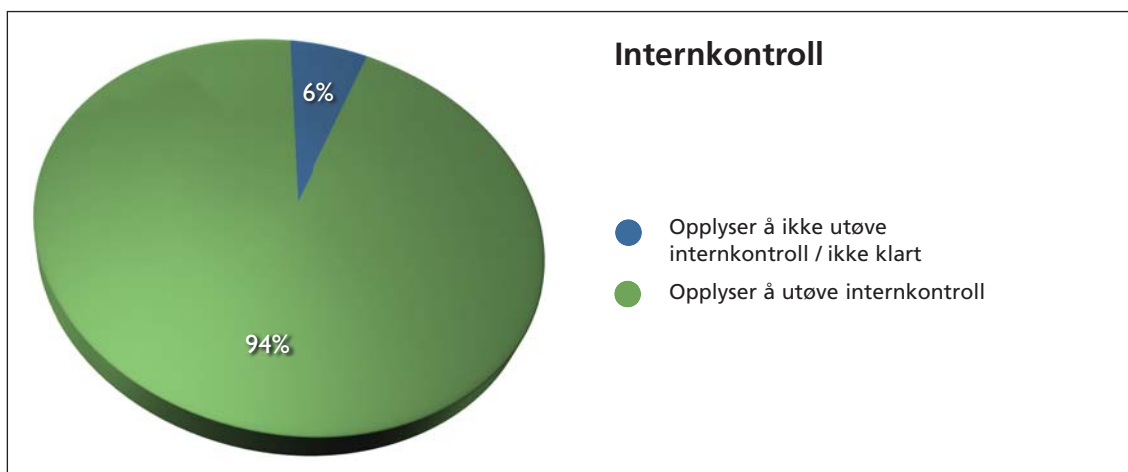
### 5.3. Funns

#### 5.3.1. Generelle funns

##### 5.3.1.1. Opplysninger om hvorvidt det utøves internkontroll

- 94 % (160 av 170) av stiftelsene opplyser å utøve internkontroll.
- 4 % (7 av 170) av stiftelsene opplyser ikke å utøve internkontroll.

**Figur 2**  
**Internkontroll**



##### 5.3.1.2. Kontrolldata

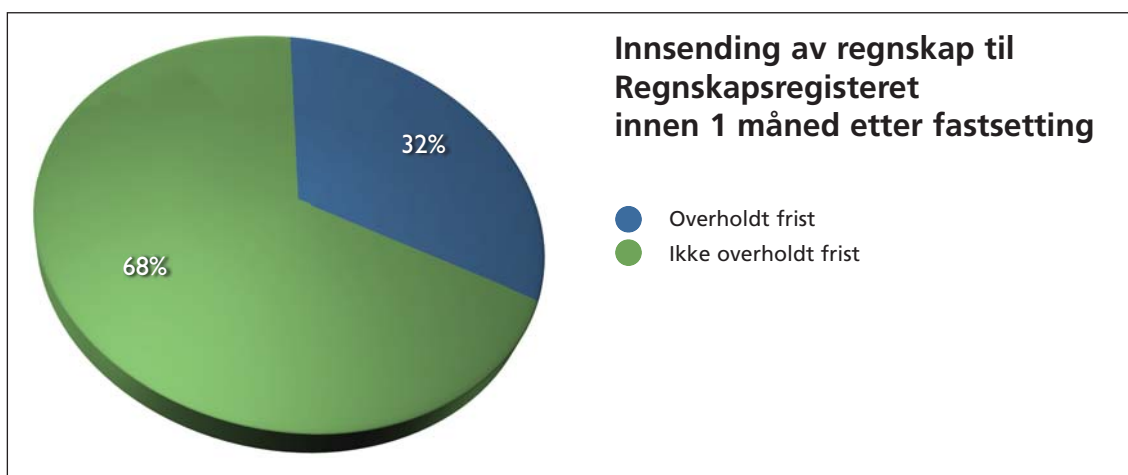
Stiftelsestilsynet har kontrollsjekket feilfaktorer som burde vært fanget opp ved et minimum av fungerende internkontroll.

###### A) Overholdelse av lovfastsatt frist for innsendelse av årsregnskapet til Regnskapsregisteret

Av regnskapsloven § 8-2 fremgår at ett eksemplar av årsregnskapet skal sendes Regnskapsregisteret senest en måned etter at det er blitt fastsatt.

- 32 % (55 av 170) av stiftelsene har overholdt fristen.
- 68 % (115 av 170) av stiftelsene har ikke overholdt fristen.
- For stiftelsene som ikke har overholdt fristen, er gjennomsnittlig forsinket innsendelse i overkant av 2 måneder. Lengste forsinkelse er i overkant av 5 måneder.

**Figur 3**  
**Innsending av regnskap innen 1 måned etter fastsettelse**



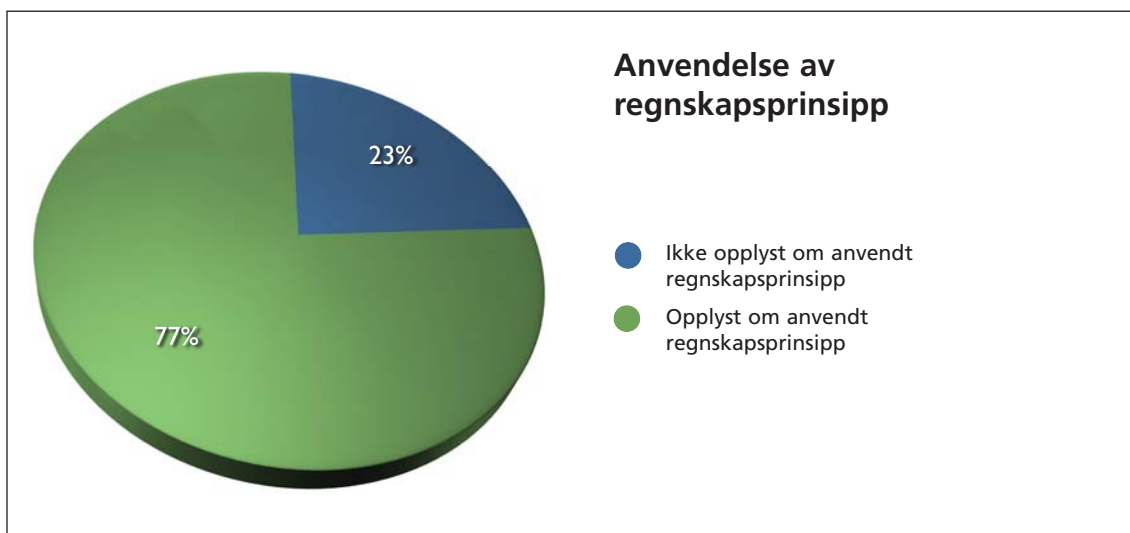
B) Overholdelse av lovfastsatt plikt til å opplyse om regnskapsprinsipp

Av regnskapsloven § 7-2 og 7-35 følger at det skal opplyses om anvendte regnskapsprinsipper.

■ 77 % (131 av 170) av stiftelsene har opplyst konkret om anvendte regnskapsprinsipper.

■ 23 % (39 av 170) av stiftelsene har ikke opplyst konkret om anvendte regnskapsprinsipper.

**Figur 4**  
**Anvendelse av regnskapsprinsipp**



C) Besvart spørreskjemaet i tide

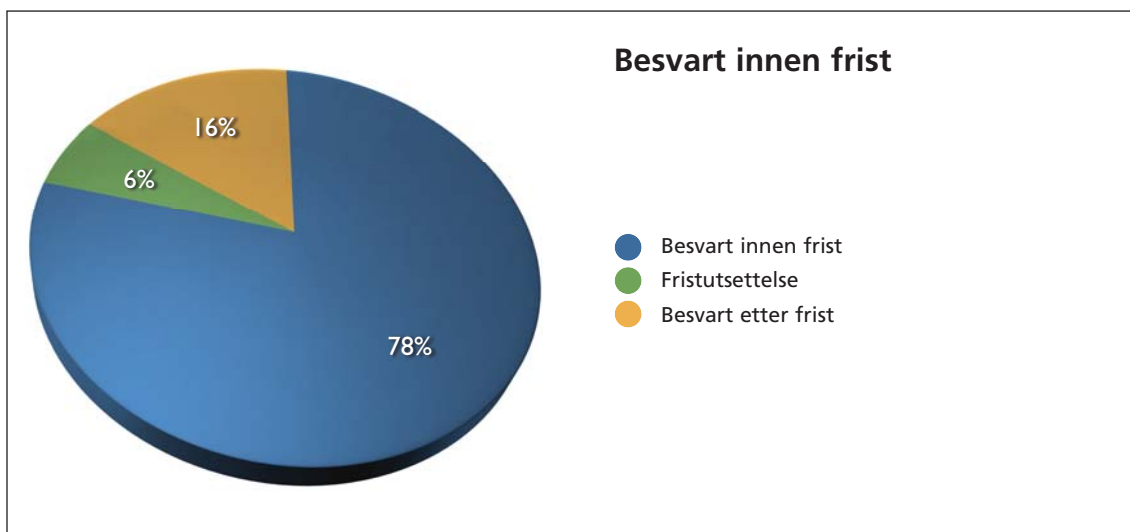
■ 78 % (130 av 170) av stiftelsene har besvart innen fristen.

■ 6 % (11 av 170) av stiftelsene har fått fristutsettelse, hvorav 10 har besvart innen ny frist og 1 har besvart etter ny frist.

■ 16 % (28 av 170) av stiftelsene har besvart etter frist, i spennet fra dager til 2 måneder.

■ 1 stiftelse hadde ennå ikke besvart ved utløpet av dato for sammenstilling av kontrolldata 16. januar 2010, til tross for purringer.

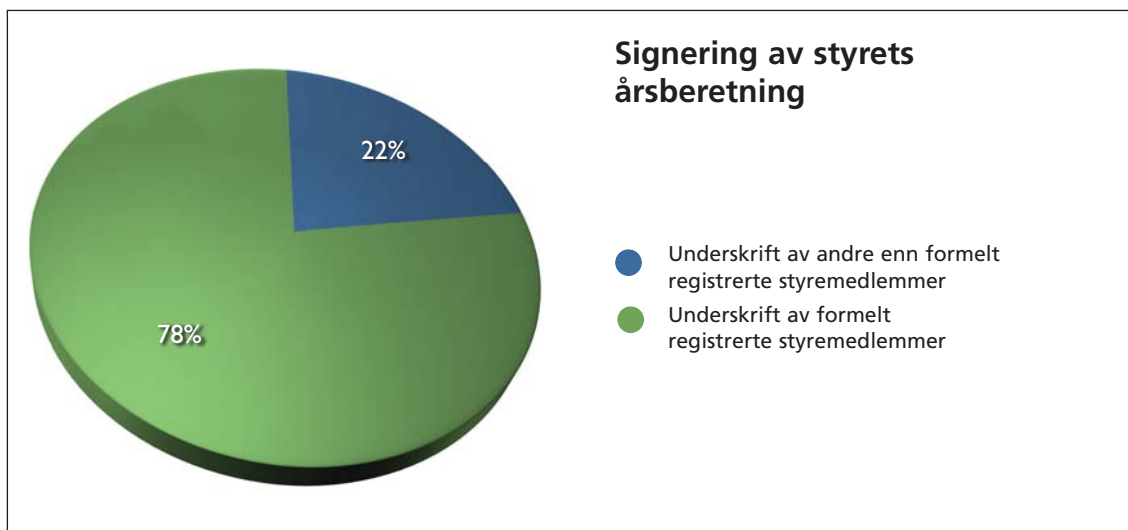
**Figur 5**  
**Stiftelsestilsynets henvendelse besvart rettidig**



D) Samme styre registrert som har signert årsmelding

- Registrerte styremedlemmene: 133 stiftelser
- Andre signatarer enn det registrerte styret: 37 stiftelser

**Figur 6**  
**Signering av styrets årsberetning**

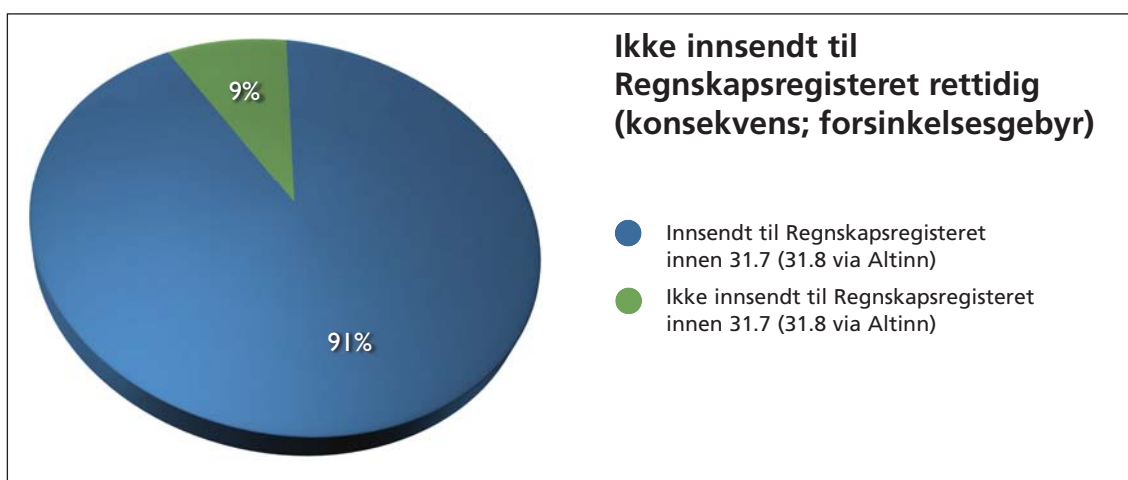


E) Ileggelse av forsinkelsesgebyr

Av regnskapsloven § 8-3 fremgår at dersom årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning ikke er sendt til Regnskapsregisteret før 1. august i året etter regnskapsåret, skal den regnskapspliktige betale forsinkelsesgebyr inntil innsendingsplikten er oppfylt. Forsinkelsesgebyr ilegges av Regnskapsregisteret ved Brønnøysundregistrene, og innkreves av Statens Innkrevingsentral.

- 91 % (154 av 170) av stiftelsene har overholdt fristen.
- 9 % (16 av 170) av stiftelsene har ikke overholdt fristen.
- 14 av 16 stiftelser som ikke har overholdt fristen, har oppgitt å ha internkontroll. De 16 stiftelsene er blitt ilagt forsinkelsesgebyr med totalt 30.000 kroner.
- Når det gjelder omfanget av ilagt forsinkelsesgebyr for landets stiftelser, vises til punkt 6.4.3.

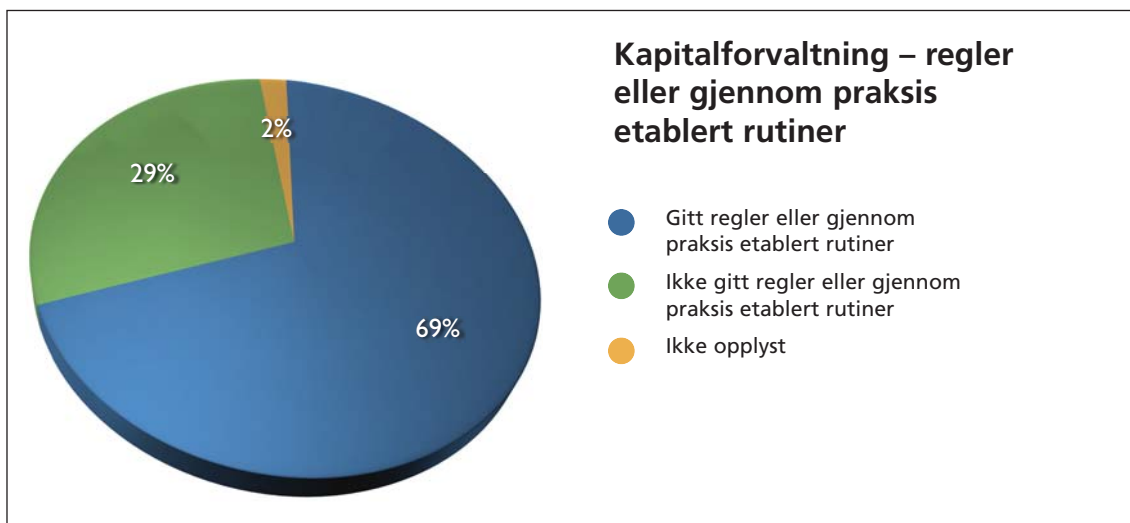
**Figur 7**  
**Andel ilagt forsinkelsesgebyr**



### 5.3.1.3. Opplysninger om det er gitt regler eller gjennom praksis etablert rutiner for kapitalforvaltningen

- 69 % (117 av 170) av stiftelsene har opplyst at det er gitt regler eller gjennom praksis etablert rutiner.
- 29 % (49 av 170) av stiftelsene har opplyst at det ikke er gitt regler eller gjennom praksis etablert rutiner.
- 2 % (4 av 170) av stiftelsene har ikke besvart spørsmålet.

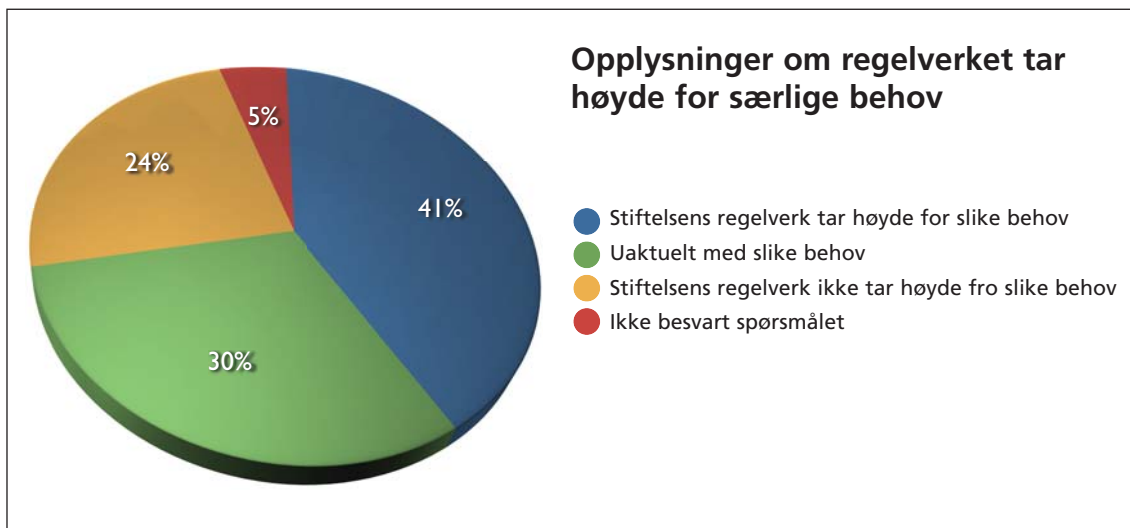
**Figur 8**  
**Kapitalforvaltning - rutiner/regler etablert**



### 5.3.1.4. Opplysninger om regelverket tar høyde for særlige behov

- 41 % (70 av 170) av stiftelsene har opplyst at stiftelsens regelverk tar høyde for slike behov.
- 30 % (51 av 170) av stiftelsene opplyser at de mener det er uaktuelt med slikt behov.
- 24 % (41 av 170) av stiftelsene har opplyst at stiftelsens regelverk ikke tar høyde for slike behov.
- 5 % (8 av 170) av stiftelsene har ikke besvart spørsmålet.

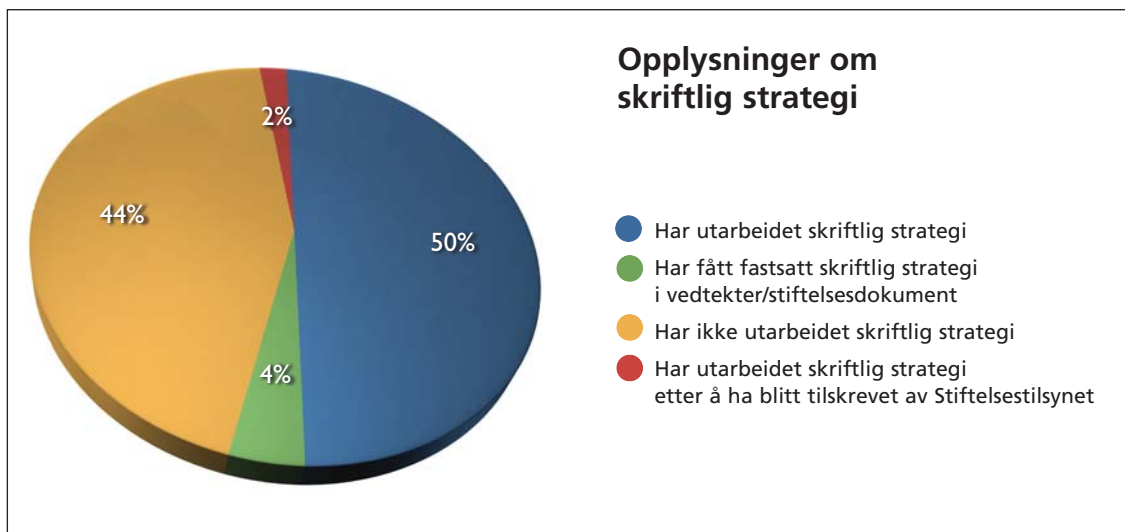
**Figur 9**  
**Særlige behov**



#### 5.3.1.5. Opplysninger om skriftlig strategi

- 50 % (86 av 170) av stiftelsene har utarbeidet skriftlig strategi.
- 4 % (6 av 170) av stiftelsene har fått fastsatt skriftlig strategi i vedtekter/stiftelsesdokument.
- 44 % (74 av 170) av stiftelsene har ikke utarbeidet skriftlig strategi.
- 2 % (4 av 170) av stiftelsene utarbeidet skriftlig strategi etter å ha blitt tilskrevet av Stiftelsestilsynet.

**Figur 10**  
**Skriftlig strategi**



#### 5.3.1.6. Revisormerknader i årsberetningen for regnskapsåret 2008

Ved gjennomgang av revisjonsberetningen har Stiftelsestilsynet registrert i alt 8 revisormerknader i form av forbehold og presiseringer.

Det kan for øvrig opplyses at disse revisormerknadene har ikke ført til innsendelse av revisorbrev til Stiftelsestilsynet, jf revisors plikt etter stiftelsesloven § 44 første ledd.

Det vises til generell beskrivelse av revisormerknader, se punkt 5.4.1.

#### 5.3.1.7. Styrehonorar

Ved kontrollen har Stiftelsestilsynet gjennomgått styrehonorarene for de stiftelser som var i den utvalgte gruppe. Konklusjonen er at med få unntak lå disse klart innenfor det som fremstår som rimelig etter stiftelsesloven § 40. Dette etterlater det generelle inntrykk at de fleste stiftelsene i all hovedsak har styrehonorar som står i rimelig forhold til det arbeid og ansvar som følger med vervet.

#### 5.3.2 Individuelle kasus

Stiftelsestilsynets formål med tematisynet var primært å få en kvalifisert oppfatning om kvaliteten i stiftelsenes system for kapitalforvaltning og internkontroll. Det var ikke særskilt tilsiktet å avdekke og kvantifisere kvalifiserte lovbrudd blant de utvalgte stiftelsene. Kontrollen har likevel avdekket flere antatte, kvalifiserte lovbrudd. De av disse sakene som er blitt prioritert til særskilt behandling, er stadig under utredning og vil følgelig kun unntaksvis kunne omtales på nåværende tidspunkt.

Det er imidlertid meget viktig å anskueliggjøre ved enkeltkasus mangfoldet av alvorlige konsekvenser som generelt er forbundet med sviktende internkontroll og kapitalforvaltning.

Stiftelsestilsynet har funnet ikke å kunne avvende presentasjonen av rapporten til samtlige av de forannevnte sakene er ferdigbehandlet.

Beskrevne individuelle kasus består følgelig både av eksempler fra tematisynet og relevante saker fra annet saksinntak knyttet til Stiftelsestilsynets generelle virksomhet.

#### 5.3.2.1 Svikt i den generelle internkontrollen

- Styremøter ble ikke avholdt på flere år til tross for betydelige midler til forvaltning. Midlene ble forvaltet i samsvar med strategi som hverken var behandlet eller godkjent av styret. Styrets formann hadde ulovlig lån i stiftelsen.
- Nærstående disposisjoner med nettooverføringer av millionbeløp til styrets medlemmer uten habil internkontroll.
- Nærstående disposisjon i form av ulovlig utdeling til oppretter med ca 6,5 millioner kroner. Styret var positivt kjent med ulovligheten, men trodde likevel det var forpliktet til å etterkomme oppretters krav. Stiftelsestilsynet er i ettertid blitt anmodet om å gi veiledning om hvordan regelverket skulle kunne omgås.
- På grunn av mangelfull regnskaps- og budsjettkontroll var styret i stiftelsen i den tro at det forelå positivt resultat på vel 1 million kroner., mens resultatet reelt var et underskudd på ca 8 millioner kroner. Omsetningen var på ca 24 millioner kroner. Med samme omsetning påfølgende år og med det alt vesentlige samme drift, men med strukturert internkontroll, lyktes styret å oppnå et overskudd på i overkant av 1,5 millioner kroner.
- Stiftelse foretok «sikre» investeringer i England, men overså risikoeffekten av valutasingninger og måtte realisere tap.

#### 5.3.2.2. Mangelfull forvaltningsstrategi

- Stiftelse tapte ca 20 millioner kroner av en formue på i alt 35 millioner kroner. Styret hadde misforstått risikoelementene ved investering i bl.a. engelske eiendomsfond.
- Stiftelse plasserte halvparten av formuen i utenlandsk valuta som «valutasikring» uten å ha investeringer med behov for valutasikring. Valutaposten avhendet med betydelig tap etter knapt ett år. Stiftelsen foretar et stort antall risikopregede investeringer uten fastsatt investerings- og forvaltningsstrategi.
- Over en 15-årsperiode hadde en stiftelse foretatt stort antall utenlandske, meget risikofylte plasseringer. Investeringene skjedde uten basis i forsvarlig fastsatt investerings- og forvaltningsstrategi. Senere beregninger viser at ved isteden å ha plassert midlene i lavrisikopapirer, ville stiftelsens nettoresultat for perioden blitt over 20 millioner kroner bedre.
- Stiftelse foretok en rekke risikofylte investeringer uten basis i forsvarlig fastsatt investerings- og forvaltningsstrategi. Mer enn 50 % av investeringene ble realisert med tap.
- Stiftelse engasjerte eksterne forvaltere uten å angi rammer for forvaltning, inklusive fordeling mellom aktivaklasser og frihetsgrader. Bokført tap i 2008 på 15 millioner kroner.

#### 5.3.3. Særlig om stiftelser som eier og driver fast eiendom

I tillegg til det endelige utvalget, skulle tematisynet rettes mot et nærmere antall stiftelser som hovedsakelig eier og driver fast eiendom. Spørsmålsskriftet ble utarbeidet i samsvar med dette. I det opprinnelige utvalget for tematisynet var også boligstiftelsene med.

Ved etterfølgende evaluering av mulighet for lite representative statistiske utslag på grunn av individuelle faktorer hos de aktuelle boligstiftelsene, ble disse trukket ut av utvalget for kontroll.

Utplukket for tematisynet er fond/legat som støtter veldedige og allmennyttige formål, dvs. pengeutdelende stiftelser. Stiftelsenes næringskode er satt i tråd med dette. I utvalget viser det seg å være en del stiftelser som eier og driver fast eiendom. Dette kan skyldes at:

- Ved opprinnelig fastsetting av næringskode var eiendomsdrift relativt marginal i forhold til pengeutdeling, slik at kun kode for støtte til veldedige og allmennyttige formål ble tildelt.
- Stiftelsens virkefelt har endret karakter underveis.

Dette er forklaringen til at fond/legat som støtter veldedige og allmenntilgode formål også kan ha et visst element av eiendomsdrift.

Stiftelsene i det endelige utvalget har med andre ord ikke eiendomsbesittelse og eiendomsdrift som hovedformål.

Stiftelsestilsynet fant det imidlertid meget relevant å få nærmere innblikk i forvaltningen av fast eiendom i slike tilfeller, da løpende tilsynsarbeid ga grunn til å tro at det forelå betydelig svikt i kapitalforvaltningen.

#### 5.3.3.1. Observasjoner forut for tematisynet

**Det er observert tilfeller med vesentlig svikt i formålsrealiseringen.**

- Utleieobjektene utleieverdi ble fastsatt vilkårlig og uten avklaring av markedsmessighet.
- Utleie skjedde dels til målgruppen, dels andre. Ved at utleievilkårene var de samme, har grupper som er stiftelsens formål uvedkommende, høstet fordel av husleie fastsatt lavere enn markedsløien.
- I stedet for kun å tilfalle «eldre trengende», har denne fordelene også tilfalt studenter og velstående eldre.

**Stiftelsenes styre har ikke hatt oversikt over utdelingenes reelle størrelse.**

**Mangel av system for opprettholdelse av realverdiene.**

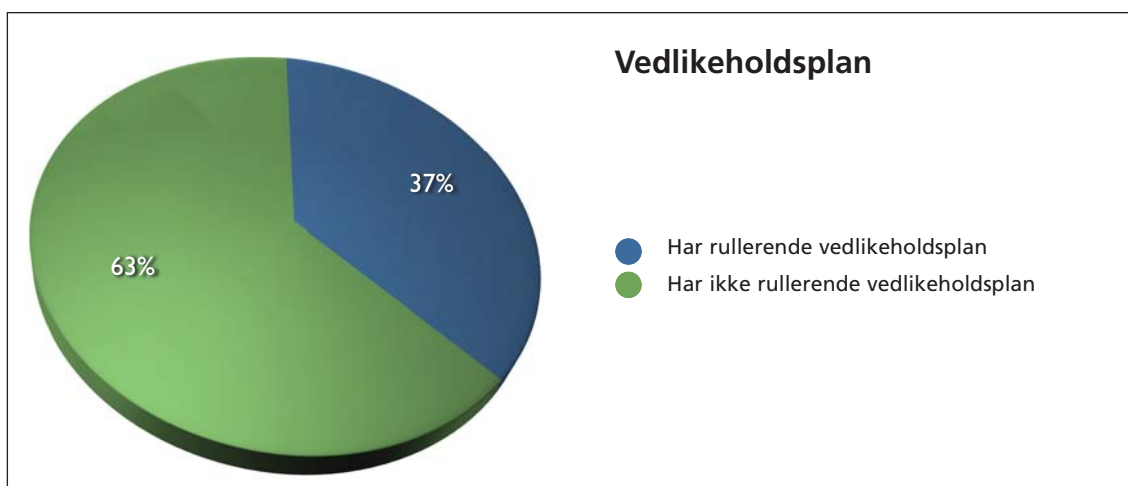
- Usystematisk, til dels vilkårlig, vedlikehold av eiendomsmassen. Som konsekvens har styrene ikke hatt oversikt over eiendomsmassens vedlikeholdsbehov. Det manglende fokuset på dette behovet medførte at det ikke ble avsatt tilstrekkelige midler til å møte fremtidig vedlikehold.
- Vedlikeholdsetterslep medført reduksjon i utleiestandard med tilhørende redusert utleieverdi.
- Deler av eiendomsmassen måtte selges for å kunne finansiere nødvendig vedlikehold av resterende eiendommer.

**Styrene hadde ikke oversikt over hvorvidt positive, regnskapsmessig rapporterte årsresultater berodde på driftssituasjonen eller økende etterslep i vedlikeholdet.**

#### 5.3.3.2. Funn i anledning tematisynet

- Av **24** stiftelser som avga uttalelse om hvorvidt de har rullerende vedlikeholdsplaner, har
  - 9 svart ja
  - 15 svart nei

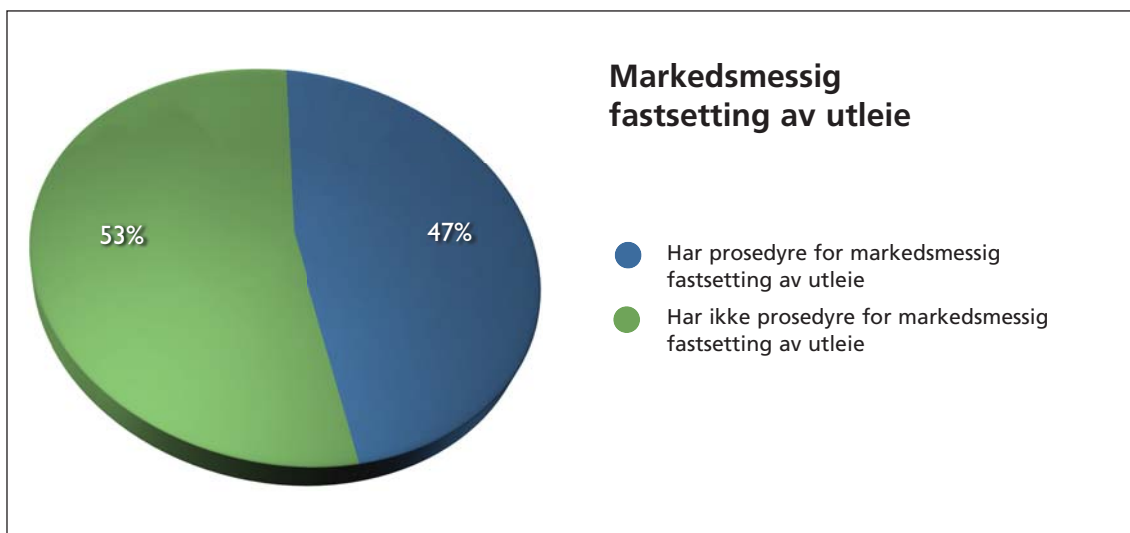
**Figur 11**  
**Eiendom – Vedlikeholdsplan**



- Av **19** stiftelser som har uttalt seg om de har prosedyrer for fastsettelse av markedsmessig utleieverdi på utleieobjektene, har

- 9 svart ja
- 10 svart nei

**Figur 12**  
**Eiendom – markedsfastsetting av husleie**



- Av **17** stiftelser som har uttalt seg om de opererer med skriftlige leiekontrakter med utkastelsesklausuler, har

- 13 svart ja
- 4 svart nei

**Figur 13**  
**Eiendom – Skriftlige kontrakter**





## 5.4 Referansedata

### 5.4.1. Forbehold og presiseringer i revisjonsberetningene

Som en del av tematisynet har Stiftelsestilsynet gjennomgått revisjonsberetninger for regnskapsåret 2008 for alle landets stiftelser, som har sendt inn regnskap til Regnskapsregisteret pr 31. desember 2009. Det fremkommer av denne gjennomgangen at 12 % av landets stiftelser (1.010 av 8.530) har fått 1.211 anmerkninger i sine revisjonsberetninger i form av forbehold og presiseringer. I tillegg kommer anslagsvis 300 stiftelser som ikke har levert regnskap for 2008 pr 31. desember 2009, noe som minimum vil resultere i samme antall revisormerknader for regnskap som er fastsatt for sent.

For stiftelsene som er omfattet av tematisynet er det 5 % av stiftelsene (8 av 170) som har fått anmerkninger i revisjonsberetningen. Se også punkt 5.3.1.6.

### 5.4.2. Nummererte revisorbrev

Stiftelsestilsynet har de senere år mottatt et stadig økende antall nummererte revisorbrev. I 2009 mottok Stiftelsestilsynet i overkant av 300 slike brev.

Stiftelsestilsynets generelle inntrykk er at det stadig skjer en betydelig underrapportering av nummererte revisorbrev til tilsynet. Dette understøttes også av de funn som framkommer i punkt 5.3.1.2 samt punkt 5.3.1.6.

Når det gjelder stiftelsene i tematisynet, er det bare 15 stiftelser som oppgir at de har mottatt nummererte revisorbrev i løpet av de siste 10 årene. Funn i tematisynet tilsier at antallet revisorbrev burde vært langt høyere. Øvrig tilsynsarbeid, også i de mest alvorlige sakene, bekrefter inntrykket av manglende utarbeidelse av revisorbrev.

#### 5.4.3. Ilagt forsinkelsesgebyr av Regnskapsregisteret

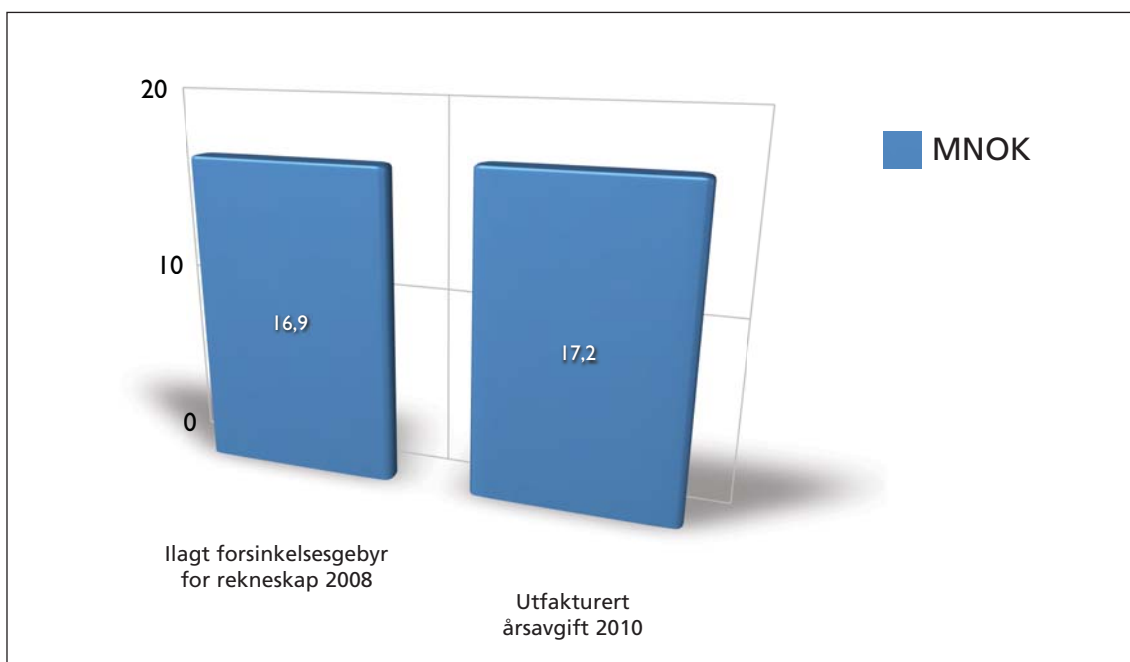
13 % (1.112 av 8.530) av de norske stiftelsene er ilagt gebyr for forsinket innlevering av årsregnskap for 2008 av Regnskapsregisteret. Tallene fra Regnskapsregisteret viser at disse stiftelsene totalt er ilagt forsinkelsesgebyr med 16,9 millioner kroner vedrørende dette regnskapsåret.

**Tabell 4**  
**Ilagt forsinkelsesgebyr regnskapsåret 2008**

Fylke	Antall stiftelser	Sum ilagt gebyr
Oslo	286	4.982.840
Hordaland	145	2.271.260
Rogaland	65	1.079.300
Akershus	66	1.028.560
Sør-Trøndelag	56	847.100
Buskerud	48	809.260
Østfold	41	636.400
Nordland	41	601.140
Vestfold	59	581.360
Møre og Romsdal	47	547.820
Hedmark	46	522.880
Troms	44	511.700
Vest-Agder	35	510.840
Nord-Trøndelag	29	496.220
Oppland	32	423.120
Sogn og Fjordane	23	293.260
Telemark	17	269.180
Finnmark	14	264.020
Aust-Agder	18	226.180

Etterfølgende graf viser utfakturert årsavgift for stiftelser sammenholdt med ilagt forsinkelsesgebyr ilagt av Regnskapsregisteret. Utfakturering og ilegging; begge forhold gjennomført 1. kvartal 2010.

**Figur 14**  
**Forsinkelsesgebyr og årsavgift**



## 6. Vurderinger

Funn kontrollen har avdekket, viser betydelig omfang av faktisk svikt i forhold til flere grunnleggende plikter, som må forventes å ville ha blitt håndtert adekvat ved et minimum av internkontroll.

Til tross for at 94 % av stiftelsene opplyser å ha internkontroll, fremkommer det under punkt 5.3.1.2. likevel bl.a. at 68 % av stiftelsene ikke hadde avgitt regnskap i tide.

Omfanget av svikt synes å ha direkte sammenheng med hvordan styrene vektlegger behovet for systematisk kapitalforvaltning.

69 % (117 av 170) av stiftelsene har et minimum av regler eller etablerte rutiner for håndtering av kapitalforvaltningen, jf punkt 5.3.1.3.

41 % (70 av 170) av stiftelsene har regelverk som tar høyde for særlige behov, jf punkt 5.3.1.4.

30 % (51 av 170) av stiftelsene vurderer behov for slikt regelverk som uaktuelt, jf punkt 5.3.1.4.

Tilbakemeldinger Stiftelsestilsynet har fått, indikerer dessuten villfarelse i flere stiftelser om styrets juridiske ansvar etter stiftelsesloven.

Pliktene i forhold til kapitalforvaltningen må ses på bakgrunn av at samtlige av stiftelsene i utvalget realiserer sine formål ved avkastningen av formue. Alle disponerer til dels betydelige verdier. For hele utvalget foreligger det følgelig reelt og vesentlig behov for forsvarlig forvaltning av kapitalen. Svikt i kapitalforvaltningen influerer direkte og negativt på realiseringen av formålet til den enkelte stiftelse. Styrene i samtlige av stiftelsene synes å ha hatt foranledning til å rette et særlig fokus på at kapitalforvaltningen er innrettet forsvarlig.

Til tross for dette utgangspunktet, viser funnene at kapitalforvaltningen i minst 1/3 av stiftelsene i utvalget må anses å være så vidt usystematisk innrettet at den ikke er egnet til å ta forsvarlig høyde for de risikofaktorer som stiftelsene eksponeres for. Slik kapitalforvaltning fremstår som klart for lite robust til å møte utfordringene ved sterkere markedsmessige fluktuasjoner.

Internkontrollen blir derved ikke i stand til å verne stiftelsen tilstrekkelig mot unødvendig eller uforholdsmessig risiko. Samtidig blir muligheter ikke tilstrekkelig avdekket og identifisert.

Den svake interne kontrollen av formålsrealiseringen åpner for liten grad av effektivitet og målretthet i driften. Videre blir internkontrollsystemets evne til å kunne avdekke og forhindre uregelmessigheter, typisk ved nærstående disposisjoner med styrets medlemmer, for liten til å kunne gi tilstrekkelig preventiv effekt.

En rekke enkelttilfeller som er avdekket, viser at svikt i internkontrollen skaper problemer i samtlige av de nevnte sammenhengene.

I forhold til forsinkelsesgebyrer er Stiftelsestilsynet kjent med at mange stiftelser belaster disse som utgifter i stiftelsen. Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at det normalt må legges til grunn at forsinkelsesgebyrer beror på sviktende internkontroll. I tilfeller gebyret beror på at internkontrollsystemet ikke oppfyller forsvarlighetskriteriet i stiftelsesloven § 18, må det anses å innebære dårlig forvaltning av stiftelsens kapital å belaste stiftelsen med slike forsinkelsesgebyr, jf stiftelsesloven § 18. Stiftelsestilsynet mener at stiftelsenes styrer i slike tilfeller normalt må gjøres ansvarlige for ilagte gebyr, hensett styrets overordnede ansvar for å påse betryggende kontroll av regnskap og formuesforvaltningen, jf stiftelsesloven § 30, tredje ledd.

Når det gjelder størrelsen på styrehonorarer synes disse, for aktuelle kontrollobjekter, i all hovedsak å ligge klart innenfor lovens krav etter stiftelsesloven § 40.

Revisjonen i mange av stiftelsene synes å være for lite aktiv. Stiftelsenes internkontroll får følgelig ikke den løpende korleksjon som var forutsatt. Revisorenes betydelige underrapportering til Stiftelsestilsynet får samme konsekvens.

Lite aktiv revisjon influerer totalt sett negativt på den tilsktede preventive effekten av revisjonsplikten og er egnet til å sementere feilutviklinger i stiftelsenes prioriteringer av internkontrollen.

Det synes på denne bakgrunn å måtte konkluderes med at verken stiftelsenes egenkontroll eller revisorkontrollen ikke fungerer etter forutsetningene. Stiftelsestilsynet møter derfor vesentlig større utfordringer i tilsyns- og kontrollarbeidet enn forutsatt.

For ordens skyld presiseres at tilsynet av revisor ligger utenfor Stiftelsestilsynets kompetanseområde, og ligger til Finanstilsynet.

# 7. Anbefalinger

## 7.1. Generelle

Funnene og Stiftelsestilsynets øvrige observasjoner viser at det for et stort antall stiftelser er påkrevet å sette fokus på lovmessig og korrekt internkontroll.

Det må besørges forsvarlig system for og ressursallokering til

- Risikoanalyse og vurdering, herunder kapitalforvaltningsstrategi
- Overvåking og rapportering
- Etterfølgende kontroll

## 7.2. Vedrørende kapitalforvaltningen

For stiftelser med finansielle investeringer med mer enn 50 millioner kroner anbefales kapittel 2 i forskrift av 17. desember 2007 nr 1457 anvendt på tilsvarende måte så langt det passer.

For andre kapitalforvaltende stiftelser anbefales at bestemmelsene gjøres veiledende.

## 7.3. Spesielt vedrørende eiendomsforvaltende stiftelser

Stiftelsestilsynet legger til grunn for samtlige:

- At vedlikehold skjer i henhold til systematisk, rullerende vedlikeholdsplaner
- At utleieforhold etableres ved forsvarlige, skriftlige kontrakter
- Etablering av prosedyre for løpende fastsettelse av utleieobjektene markedsmessig utleieverdi

# 8. Vedlegg

## 8.1. Forskrift om kapitalforvaltning i livsforsikring kapittel 2

Forskrift om livsforsikringselskapers og pensjonsforetaks kapitalforvaltning av 17. desember 2007 nr 1457.

### Kapittel 2. Alminnelige krav til selskapets kapitalforvaltning

#### § 2-1. Kapitalforvaltningsstrategi

Selskapet skal ha oversikt over, helhetlig styring av, og god kontroll med de risikoer som oppstår ved selskapets kapitalforvaltning.

Selskapet skal ha en dokumentert kapitalforvaltningsstrategi. Strategien skal være vedtatt av styret, og styret skal minst en gang i året foreta en vurdering av strategien. Styrets vurdering skal være skriftlig og nedfelt i styrereferatet. Dissens i styret skal referatføres.

Kapitalforvaltningsstrategien skal på en klar og tydelig måte sikre at kapitalforvaltningen utøves slik at:

1. selskapsporteføljen forvaltes forsvarlig,
2. de risikoer selskapet er eksponert for gjennom forvaltning av kapital i kollektiv- og i investeringsvalgporteføljen er forsvarlige i forhold til selskapets bufferkapital, og at
3. kundenes interesser blir ivaretatt på en betryggende måte, jf. forsikringsloven § 9-7 syvende og åttende ledd.

Kapitalforvaltningsstrategien skal omfatte selskapets overordnede retningslinjer for forvaltningen av midler i selskapsporteføljen, kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen, herunder overordnede forhold knyttet til organisering og ansvarsforhold, styre- og ledelsesrapportering, samt uavhengig kontroll. Det kan fastsettes ulike retningslinjer for forvaltning av ulike porteføljer og underporteføljer, jf. forsikringsloven § 9-7 første ledd.

Kapitalforvaltningsstrategien skal sikre at det er klar uavhengighet og arbeidsdeling mellom enheter og personell med utøvende funksjoner, og enheter og personell med ansvar for overvåkning.

#### § 2-2. Nærmere om overvåkning av kapitalforvaltningen

Den enhet som overvåker kapitalforvaltningen, skal løpende vurdere om, og påse at, kapitalforvaltningen utøves i tråd med kapitalforvaltningsstrategien og øvrige retningslinjer for forvaltningen.

Den skal være etablert rutiner for å overvåke at kapitalforvaltningen utøves i henhold til myndighetsfastsatte krav og selskapets kapitalforvaltningsstrategi. Overvåkingen skal være betryggende i forhold til kapitalforvaltningens omfang, kompleksitet og risiko. I enkelte tilfeller vil særlig aktsom overvåkning av kapitalforvaltningen kreves. Dette gjelder blant annet i forhold til:

1. eiendeler som alene, eller når de vurderes i sammenheng, kan utgjøre en betydelig konsentrasjon av risiko,
2. derivater og andre eiendeler som må antas å kunne være særskilt utsatt for vesentlige og brå verdiendringer,
3. eiendeler som består av andeler i verdipapirfond eller lignende eiendeler hvor det kan forekomme opplåning, eller hvor det kan antas å være særskilt krevende å få en betryggende oversikt over de underliggende eiendeler og risikoen ved disse,
4. eiendeler som verdsettes med utgangspunkt i skjønnsutøvelse, og hvor skjønnsutøvelsen må antas å ha ikke uvesentlig betydning for forsikringskunders tilgodehavende eller selskapets resultater,
5. eiendeler som overføres mellom selskapets ulike porteføljer,
6. kjøp fra, salg til eller erverv av eiendel utstedt av selskap i konsernet, samt
7. kjøp fra, salg til, eller erverv av eiendel utstedt av juridisk person som direkte eller indirekte eier mer enn 10 prosent av selskapet.

Dersom overvåkingenheten avdekker brudd på kapitalforvaltningsstrategien eller øvrige etablerte retningslinjer, skal enheten uten unødig opphold rapportere dette til den instans som har vedtatt retningslinjene. Alvorlige brudd skal rapporteres umiddelbart.

Den enhet som overvåker kapitalforvaltningen skal, jevnlig rapportere til styret og ledelsen i selskapet om risiko, resultater og etterlevelse. Rapportene skal være skriftlige. Frekvensen og innholdet i rapportene skal tilpasses kompleksiteten og omfanget av virksomheten.

Institusjonens system for styring og kontroll med kapitalforvaltningen skal jevnlig evalueres av uavhengige kontrollfunksjoner, jf. forskrift 20. juni 1997 nr. 1057 om klargjøring av kontrollansvar, dokumentasjon og bekreftelse av den interne kontroll.

### **§ 2-3. Nærmere om risikoanalyser**

Selskapet skal jevnlig, og minst ved utgangen av hvert kvartal, analysere hvordan uvanlige markedsforhold, herunder rente- og valutakursendringer, samt utslag av forsikrings- og kredittrisiko, vil påvirke selskapets bufferkapital. Analysene skal gjennomføres på selskapsnivå og for relevante porteføljer og underporteføljer. Analysene skal utføres med utgangspunkt i selskapets balanse på vurderingstidspunktet, og under den forutsetning at selskapets forvaltningskapital, herunder eventuelle derivater, og forpliktelser, måles til bokført verdi.

Viser analysene i første ledd at selskapet kan bli påført tap som innebærer at selskapet ikke lenger vil oppfylle soliditets- og sikkerhetskrav fastsatt i lov eller forskrift, skal selskapet vurdere å iverksette tiltak som reduserer risikoen eller som øker bufferkapitalen.

Selskapet skal jevnlig analysere hvordan uvanlige markedsforhold, herunder rente- og valutakursendringer, samt utslag av forsikrings- og kredittrisiko, ville påvirket selskapets bufferkapital under den forutsetning at selskapets eiendeler, herunder eventuelle derivater, og selskapets forpliktelser, måles til virkelig verdi.

Omfanget og frekvensen av analysene som nevnt i første og tredje ledd skal tilpasses kompleksiteten

En enhet som er uavhengig av utøvende enhet skal ha ansvaret for analysene. Resultatene av analysene skal jevnlig rapporteres til styret. Styret skal nedfelle sin vurdering i styreferatet. Dissens i styret skal referatføres.

Finanstilsynet kan gi regler om innrapportering fra selskapet.

Endret ved forskrift 18 des 2009 nr. 1726 (i kraft 21 des 2009).

### **§ 2-4. Anvendelse av derivater**

Derivater kan bare anvendes i den utstrekning de bidrar til å effektivisere kapitalforvaltningen. Derivater som nevnt i § 3-1 første ledd nr. 18 kan bare anvendes når derivatets underliggende er notert på regulert marked, eller når det foreligger en betydelig handel med betryggende kursfastsettelse på derivatet.

Det skal angis i kapitalforvaltningsstrategien om derivater kan anvendes eller ikke. Kan derivater anvendes, skal kapitalforvaltningsstrategien konkret angi hvilke derivater som kan anvendes. Det skal videre klart fremgå hva formålet med derivatbruken er, herunder om derivatet skal anvendes for

Kapitalforvaltningsstrategien skal klart an vise hvilke metoder som skal benyttes for å anslå risikoen ved bruk av derivatene, og hvilken risiko som aksepteres. De metoder som benyttes for å anslå risikoen ved derivatene, skal være objektive og kontrollerbare.

Den enhet som utøver kapitalforvaltningen, og den enhet som overvåker utøvelsen, skal til enhver tid ha god kunnskap om de derivater som benyttes og de metoder som anvendes for å vurdere risikoen ved derivatene.



