

DONATIONER FÖR LOKALÄNDAMÅL

1. Sammanfattning

Universitet och högskolor får inte förvärva eller förvalta fastigheter eller byggnader. Det gör att intresset försämras hos presumtiva donatorer då donerade fastigheter hamnar i annan ägo än lärosätets (oftast Akademiska Hus AB) och effekten av donationen blir svårgenomskådlig.

Denna rapport har tillkommit på uppdrag av SUHF:s styrgrupp för lokalfrågor i syfte att dels samla och sprida erfarenheter och goda exempel på hur man kan hantera detta dilemma inom ramen för gällande regelverk, dels ta fram förslag som visar hur högskolesektorn vill att det ska se ut i framtiden.

I rapporten redovisas utfallet av en enkät med dessa syften till samtliga statliga lärosäten. Ett antal exempel på hur frågorna har lösts framkom: stiftelser som äger fastigheter i syfte att upplåta lokaler till lärosäten, stiftelser som förvaltar kapital vars avkastning används för att bekosta lokaler för lärosäten, donationer av kapital till lärosäten som använts för förbättringsutgift på annans fastighet samt donationer av fastigheter som sålts innan övertagandet så att försäljningsöverskottet i stället donerats till lärosätet.

För att förstärka framtida möjligheter till donationer och hanteringar av dessa föreslås att möjligheter skapas för lärosäten att bilda anknutna stiftelser för lokaländamål och att regelverken utvecklas så att det underlättas för stiftelser kan förvärva mark från staten, och att stiftelser och lärosäten ges möjligheter att äga byggnader på den mark som förvaltas av statliga bolag och myndigheter.

Slutligen diskuteras en del oklarheter i gällande regelverk inom området, och förordas att sådana oklarheter hanteras genom utveckling av kvalificerade praxis inom sektorn snarare än utveckling av mer detaljerade regelverk.

2. Bakgrund

Svenska lärosäten behöver en större frihet, eller som det ofta uttrycks, autonomi, för att så framgångsrika som bidra till att bygga, upprätthålla och utveckla samhället. Ökad autonomi har diskuterats i många sammanhang de senaste decennierna, om inte med en startpunkt, så i alla fall

en kraftsamling genom tecknandet av The Magna Charta Universitatum 1988. Frågan drivs också av European University Association och i Sverige av SUHF¹.

Det är dock inte bara universiteten och högskolorna själva som formulerat detta; det har kommit tre svenska politiska initiativ² det senaste decenniet som har utgått från likartade argument. Det har lett till att vissa steg tagits, men de politiska förslagens inriktning mot institutionella förändringar har haft svårt att vinna förankring.

Inom ramen för denna diskussion har två rapporter som ur olika – i viss mån överlappande – aspekter diskuterar medel för ökad autonomi.

I april 2015 kom en rapport till författad av en arbetsgrupp med representanter från Stockholm – Uppsala universitetsnätverk med Sten Heckscher som ordförande³. I rapporten analyseras vad som redan kan göras, och därutöver lämnas ett antal förslag till ändringar av nuvarande regelverk (denna rapport berör även specifikt problem med fastighetsdonationer och lämnar en del förslag, se vidare nedan).

I februari 2018 kom en rapport från Filantropiskt forum⁴, författad av Peter Melz, med resonemang om tillämpningen av Donationsförordningen (1998:140) och förslag till ändringar av densamma.

Som ett led i det fortsatta arbetet att bredda lärosätenas möjligheter till friare val, i detta fall vid finansiering, har SUHF gett expertgruppen för fastighetsfrågor i uppdrag att analysera hur donationer till lärosätena kan få en bättre hantering vid landets lärosäten. Arbetet bör bland annat ta utgångspunkt i Heckschers rapport.

3. Problematisering

I Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. regleras vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter och som därmed ansvarar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. Fast egendom får inte förvärvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter.

Eftersom universitet och högskolor inte ingår i uppräknningen saknas alltså möjlighet för dessa att ta emot donationer som skulle innebära att ett lärosäte står som ”ägare”, dvs. egentligen som statens ägarrepresentant och förvaltare av fastigheten eller byggnaden. Däremot kan donationer av medel för bekostande av hyror och dylikt tas emot efter medgivande från regeringen⁵.

¹ SUHF:s manifest 2013

² Självständiga lärosäten (SOU 2008:104)

En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (Prop. 2009/2010:149)

Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49)

³ Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten - en rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk (april 2015)

⁴ Donationsförordningen och forskningsfinansiering i samklang med nutiden? (Filantropiskt forum rapport # 6 februari 2018)

⁵ Donationsförordning (1998:140), 1 §

Det faktum att lärosäten inte kan förvärva eller förvalta fast egendom leder till ett antal problem, som beskrivs i ovan nämnda rapport till Stockholm-Uppsala universitetsnätverk:

”Om en donation kan accepteras, så blir det som tagits emot statens egendom, vilket också framgår av 8 § donationsförordningen. Detta kan medföra att det är svårt att motivera potentiella donatorer och andra bidragsgivare att skänka medel eller egendom till statliga lärosäten. Allra tydligast blir det med avseende på fastigheter där den donerade fastigheten tillfaller staten och kommer att förvaltas av Akademiska Hus AB. Från potentiella donatorers synvinkel blir då utfallet naturligtvis otillfredsställande. Bakom donationerna torde det ligga en tanke om att gynna lärosätet, men med nuvarande situation kommer lärosätet i stället att betala hyra till Akademiska Hus AB för vad som alltså blir statens egendom. Detta utfall kan svårigen anses ha varit någon donators avsikt, och kan knappast stimulera till framtida donationer.

...

Detta är särskilt otillfredsställande eftersom donationer kopplade till fastigheter annars kan ha potential för berörda lärosäten. Kungliga Vetenskapsakademien har påpekat att systemet med Akademiska Hus AB begränsat de tidigare generösa bidragen till fastigheter för högre utbildning och forskning från privata bidragsgivare och stiftelser. Internationellt är just den typen av gåvor en viktig extern källa för bidrag till högre utbildning och forskning”

4. Uppdrag

För att genomföra sitt uppdrag i denna fråga har SUHF:s expertgrupp för fastighetsfrågor tillsatt en arbetsgrupp. Uppdraget avser primärt rådigheten över lokaler utifrån den situation och de förutsättningar som gäller nu, men arbetsgruppen ska även ta fram förslag som visar hur högskolesektorn vill att det ska se ut i framtiden vad gäller att ta emot donationer i form av hus eller lokaler.

Arbetsgruppen har följande sammansättning

- Staffan Sarbäck, universitetsdirektör, Luleå tekniska universitet (ordförande)
- Susanne Kristensson, universitetsdirektör, Lunds universitet
- Kent Berg, akademiräntmästare, Uppsala universitet
- Lars Alberius, SUHF:s kansli (sekreterare)

Peter Liljenstolpe, högskoledirektör, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, är arbetsgruppen behjälplig.

Arbetsgruppen har anlitat Lars Burstedt som utredare för att

- samla goda exempel från olika lärosäten hur man löst frågan om donationer för lokaländamål och vilka problem man stött på
- analysera fördelar och nackdelar med olika former för mottagande av donationer för lokaländamål
- ta fram förslag som visar hur högskolesektorn vill att det ska se ut i framtiden vad gäller att ta emot donationer i form av hus eller lokaler

5. Enkätens uppläggning

Enkäten (bilaga) har ställts till samtliga trettioen statliga lärosäten. Den består av öppna frågor för att ge mesta möjliga information, vilket även innebär att frågorna kan ha tolkats olika av olika uppgiftslämnare. Utredningen gör därför inte anspråk på att vara en fullständig kartläggning, den ska främst ses som en insamling av goda exempel och erfarenheter förknippade med donationer.

I enkäten frågas om under vilka former donationen givits från och med 1994. Året valdes dels därför att Förordningen om förvaltning av statliga fastigheter (se avsnitt 3) infördes 1993 och hindrade lärosätena att ta emot donationer av fastigheter eller byggnader, dels därför att den nya stiftelselagen som infördes den 1 januari 1995 i väsentlig grad förändrade möjligheterna att ta emot donationer.

I enkäten frågas också vem som står som ägare, vilket ändamålet var, vilken ekonomisk reglering som gäller och vilka för- och nackdelar man har erfarit med respektive upplägg. Slutligen efterfrågas om lärosätet har någon beslutad policy som rör donationsfastigheter.

6. Enkätens resultat, översiktligt

- Trettio lärosäten har svarat.
- Av dessa har tjugoen inte mottagit några donationer för lokaländamål under perioden.
- Det innebär att tio lärosäten har kunnat bidra med erfarenheter i någon form varav två från mer än ett objekt.
- Tre lärosäten uppger sig ha nekat att ta emot erbjudna donationer under perioden. Motiven var i två av fallen att lärosätet inte får äga lokaler. Det tredje fallet var förknippat med villkor som inte lärosätet kunde acceptera.
- Inget lärosäte har någon beslutad policy som rör donationer till lokaländamål specifikt, några har policys för donationer i allmänhet, och hos ett fåtal pågår arbete med policy.

Som nämnts var frågorna i enkäten inte systematiserade i kategorier, vilket sannolikt innebär att ett antal donationer inte nämnts. Det kan röra sig om donationer vars motprestation har varit namngivning av lokaler, donationer till kårhus och annat som inte uppfattats ha relevans. Det har dock inte bedömts som problematiskt. I det första fallet uppstår inga problem med regelverket för fastighetsdonationer eftersom det inte rör ägande av lokalerna, och i de andra fallen är normalt inte lärosätena de egentliga donationsmottagarna.

Å andra sidan finns i svaren exempel på donationer som i och för sig rör fastigheter, men inte lokaler för lärosätets verksamhet utan där avsikten är att fastighetens avkastning ska användas för verksamheten eller för stipendiegivning. Dessa har tagits med eftersom de kan ge vägledning för vilka handlingsalternativ som står till buds.

7. Beskrivning av mottagna donationer

Enkätens syfte var som nämnts att kartlägga i vilken omfattning donationer till lokaländamål har getts under den tid dagens regelverk har gällt, för att på så vis överföra erfarenheter av olika lösningar. Testamenterade men ännu inte genomförda donationer har inte tagits med i denna rapport, men det finns i enkätsvaren några exempel på sådana.

På frågorna om för- respektive nackdelar med de upplägg som finns redovisas samtliga bedömningar som lämnats av respektive lärosäte. I de fall inga uttalanden finns är det rimligt att anta att lärosätet anser att lösningen är bra.

De donationer som mottagits kan indelas i kategorier enligt nedan.

7.1 Stiftelser som äger fastigheter avsedda för högskolans utbildning och forskning

Större delen av Södertörns högskolas lokalbestånd ligger i en stiftelse, Stiftelsen Clara, som bildades av Stockholms läns landsting i samband med högskolans utbyggnad. Marken styckades av från landstingets mark och donerades till stiftelsen. Stiftelsens ändamål är att uppföra och upplåta lokaler till högskolans verksamhet till självkostnad, och om överskott ändå uppstår får stiftelsen lämna bidrag till högskolans verksamhet.

Från och med 2018 utses stiftelsens styrelse av högskolans styrelse. Stiftelsen är dock fristående och inte anknuten till högskolan. Tidigare utsågs styrelsen av landstinget, vilket (särskilt efter några år och några byten av styrelseledamöter) innebar en viss stelbenthet i förhållande till högskolans behov.

Lunds universitet har mottagit en donation från Wallenbergstiftelserna för upprustning av Classicum (nuvarande Pufendorfinstitutet) som förvärvats av Stiftelsen Akademiemman. Syftet är att stödja forskning och utbildning. Stiftelsen förvaltas som till Lunds universitet anknuten stiftelse.

Det så kallade Wallquistska huset donerades till Kungliga Tekniska Högskolan av professorn Gunnar Wallquist. Den översta våningen används för representation av KTH:s rektor, luncher för mindre personalgrupper och kontorslokaler. Övriga våningar innehåller gästbostäder. Huset ägs av en stiftelse som svarar för fastighetsunderhåll.

7.2 Stiftelser som förvaltar medel som används för att bekosta hyror och andra kostnader förknippade med fastighet.

Vid Uppsala universitet finns Stiftelsen för materialvetenskaplig forskning som bildades 1994 av Knut och Alice Wallenbergs stiftelse (KAW) och Uppsala universitet genom en donation från KAW. Uppsala universitet tillsköt av Gustavianska donationen en motsvarande summa.

Stiftelsens syfte är som framgår av namnet att stödja materialvetenskaplig forskning som bedrivs vid Uppsala universitets Ångströmlaboratorium. Stödet skall i första hand avse driftkostnader

sammanhängande med driften av fysiska resurser såsom lokaler, inredning och utrustning. Stiftelskapitalet förvaltas av universitetet (anknuten förvaltning) genom Uppsala Akademiförvaltning. Stiftelsens årliga avkastning används i enlighet med vad som fastställs i ändamålsparagrafen.

Universitetet ser inga nackdelar med upplägget. Fördelarna är att medel kan användas för att täcka lokalkostnader och andra driftkostnader i enlighet med vad som fastställs i ändamålsparagrafen, vilket innebär en stor frihetsgrad.

Universitetet ser inte några nackdelar med upplägget.

Vid Stockholms universitet finns två stiftelser som rör fastighetskostnader:

1. Stiftelsen Wallenberglaboratoriet och Biologilaboratoriet som är avsedd att främja forskning genom upplåtelse av arbetsplats till yngre lovande forskare inom naturvetenskap och till forskare inom biologi
2. Stiftelsen Aula Magna, som är avsedd att främja forskning och utveckling genom möjliggörandet av omfattande konferenser och symposier i syfte att åstadkomma en breddning av den vetenskapliga verksamheten både i nationellt och internationellt hänseende.

Båda stiftelserna äger kapital som ska användas för att betala hyra i lokaler som ägs av Akademiska Hus AB. Stiftelserna är till universitetet anknutna stiftelser⁶.

Universitetet ser inte några nackdelar med denna modell, annat än de allmänna risker som beroende av donatorer innebär.

7.3 Stiftelser som lånar ut pengar till fastighetsägare mot att lärosätet ges hyresrabatt

Karolinska Institutet har mottagit en donation för uppförande av Aula Medica, avsedd för interna och externa sammankomster. Stiftelsens ändamål är att uppföra och långsiktigt äga och förvalta en aula avsedd att, vederlagsfritt, tillhandahållas till Karolinska Institutet. Stiftelsens ändamål är även vara att svara för drift och underhåll av aulan.

För att uppnå syftet har en komplicerad rundvandring av pengar krävts. Aulan ägs av Akademiska Hus AB, och donationskapitalet ägs av en stiftelse, som av kapitalet lånar ut pengar till Akademiska Hus AB. Räntor och amorteringar betalas av Akademiska Hus AB till stiftelsen som donerar motsvarande belopp till Karolinska institutet för bekostande av hyresbetalning till AHS. Konstruktionen löper enligt avtal i tjugofem år.

Karolinska Institutet anser att konstruktionen är komplicerad och inte heller löser det långsiktiga finansiella ansvaret.

⁶ Stiftelslagen 2 kap 2 § reglerar två sorts förvaltningar av stiftelser, egen förvaltning (dvs. att stiftelsen sköter förvaltningen på egen hand av dess styrelse) eller anknuten stiftelse, då det överläts till en annan juridisk person att sköta förvaltningen. I detta fall skulle den juridiska personen vara ett lärosäte, som då företräder stiftelsen och tecknar dess firma

Lunds universitet har mottagit en donation från IKEA-sfären för IKDC (Ingvar Kamprad Design Centrum). Donationen ägs av Stiftelsen LTH Designcentrum som lånade ut beloppet till Akademiska Hus AB mot ränta för byggnation med hyresrabatt för stiftelsen. Amortering sker över 80 år varefter rabatten upphör. Syftet med donationen är att stödja forskning, utbildning och att möjliggöra sammankomster.

Stiftelsen förvaltas som till Lunds universitet anknuten stiftelse.

7.4 Stiftelser som förvaltar fastigheter och vars avkastning ska tilldelas lärosätet för verksamhet

Umeå universitet har en donation, given 1997 av K O Hansson, vars ändamål är att främja nervsjukdomars utforskning och bekämpning, särskilt multipelskleros. Donationen hade form av en fastighet med byggnader och skog vars avkastning ska gå till ändamålet. Därutöver får personal hyra utrymmen i byggnaderna. Fastigheten ägs av Stiftelsen Karl-Oskar Hanssons fond vars förvaltning är anknuten till universitetet.

Universitetet anser att hanteringen av stiftelsen är resurskrävande i förhållande till det relativt lilla bidrag som kan ges till forskning varje år. Uthyrningen till personal är dock populär.

7.5 Medel som använts av lärosätet som förbättringsutgift på annans fastighet och därigenom sänkt hyreskostnaden

Kungliga musikhögskolan har inför byggandet av "Nya campus" mottagit ett antal donationer som syftade till att skapa ett Campus med ny teknik inom ljud och ljus och med beaktande av behov av olika akustik för olika instrument samt inredning av fyra nya konsertsalar. Donationerna gavs till högskolan som redovisar dem bidragsintäkter respektive förbättringsutgift i annans fastighet.

Högskolan ser inga nackdelar med denna lösning. Dock kräver vissa donatorer rapportering, vilket ger en viss administration.

7.6 Medel från försäljning av fastigheter som doneras för verksamhetsändamål

Konstfack testamentarades en egendom, huvudsakligen bestående av lägenheter, med syfte att avkastningen utdela stipendier till studenter. Eftersom Konstfack inte får äga fastigheter ombads dödsboet att sälja egendomen innan överlämnandet, vilket gjordes. Överskottet av försäljningen placerades i Stiftelsen Gudrun Åhlbergs minnesfond, som förvaltas av Kammarkollegiet.

Upplägget innebär meradministration för högskolan.

7.7 Byggnad med tomträtt

Luleå tekniska universitet fick ett antal penningdonationer under 1990-talet från C och R Wiberg för att finansiera uppförandet av den s.k. Wibergsgården. Av T Wallsten donerades en nedmonterad Norrbottensgård för syftet. Dåvarande Högskolan i Luleå fick tillstånd av utbildningsdepartementet att motta donationerna (även andra medel tillskötts). Dåvarande Byggnadsstyrelsen ställer sig i skrivelse 1991 positiv till projektet samt anger att avtal avseende markupplåtelse kommer att upprättas (avtalet saknas dock).

Fastigheten där gården står är en avstyckning från en större fastighet som ägdes och ägs av Akademiska Hus AB. Enligt en ansökan 1993 om avstyckning från Akademiska Hus AB så avses denna nybildade fastighet tillfalla Statens Fastighetsverk, som är förvaltare av statens donationsfastigheter. Av Lantmäteriets beslut 1995 framgår att tomträttsavtal med fastighetsverket upprättades 1993. Donationen genomfördes 1995, och därefter donerades ytterligare penningmedel från C och R Wiberg avsedda bland annat för drift och underhåll av anläggningen. De senare medlen kom att utgöra grunden för en stiftelse, C och R Wibergs stiftelse. Stiftelsen har som ändamål

- att genom stipendier eller på annat sätt främja forskning och utbildning vid Luleå tekniska universitet. Därvid ska verksamheter som främjar företagandet i länet särskilt beaktas.
- att ge universitetets studenter och anställda tillgång till lokaler lämpliga för representation, internutbildning, seminarier mm och att därvid bidra till förvaltningen.

Upplägget innebär att universitetet äger byggnaden/anläggningen som står på "ofri grund" med fullt ansvar för förvaltningen. Penningmedel ägs av C och R Wibergs stiftelse. Byggnaden finns redovisad som en not i balansräkningen men är inte upptagen som anläggningstillgång och motsvarande myndighetskapital.

Universitetet har genom detta fått tillgång till en fin och uppskattad representationsanläggning som man annars inte skulle ha fått utan donationerna. Eftersom universitetet förvaltar anläggningen så har man också full kontroll och rådighet över densamma.

Universitetet har svårt att se några direkta nackdelar med upplägget.

Som framgår genomfördes donationen efter det att regelverket ändrats. Eftersom den byggde på tidigare överenskommelser kunde den dock genomföras.

8. Slutsatser och reflektioner

- Det har inte genomförts särskilt många donationer för lokaländamål till lärosäten sedan regelverken moderniserades i början av nittio-talet. Eftersom vi inte har undersökt tidigare förhållanden vet vi dock inte om omfattningen har förändrats.
- Det har förekommit i ett par fall att lärosäten tackat nej till donationer för lokaländamål då det inte är tillåtet att förvärva och förvalta fastigheter.

- Några donationer liknar varandra, men inga är riktigt lika. Varje donation har sina unika förutsättningar. Det, och att donationerna är få, är sannolikt bakgrunden till att det inte har utvecklats några policyn för donationer för lokaländamål. Vid några lärosäten finns dock policyn och handledningar för donationer i allmänhet.
- Stiftelseformen förefaller vara en användbar form för att hantera donationer för lokaländamål.
- I synnerhet gäller detta anknutna stiftelser eftersom det ger lärosätet rådgivning över lokaler. Även varianten att lärosätets styrelse utser ledamöterna i en stiftelsestyrelse fyller i mångt samma ändamål, men något mer begränsat.
- Stiftelseägande kan göras ekonomiskt mer fördelaktigt än bolagsägande, då avkastningskrav inte läggs till övriga kostnader.
- Inför en eventuell donation är det viktigt att lärosätet genomför en riskanalys, särskilt med avseende på långsiktiga ekonomiska effekter och, i det fall stiftelseformen övervägs, hur ändamålsparagrafen är utformad och hur styrelsen sammansätts och utses.

9. Vad behövs?

Svenska lärosäten har det senaste decenniet ökat sina aktiviteter när det gäller fundraising, och donationer av fast egendom är en attraktiv form som lärosätena skulle kunna ha stor nytta av. Som framgår av avsnitt 3 finns det dock avsevärda hinder för detta. Utredningens uppdrag omfattar även att peka på vad som skulle kunna göras för att underlätta i framtiden.

I avsnitt 7 beskrivs ett antal exempel på ett antal lösningar som är möjliga redan idag:

1. Stiftelser kan äga fastigheter och som har som ändamål att stödja lärosätet (7.1).
2. Stiftelser kan förvalta kapital vars avkastning ska användas för att bekosta fastigheter/lokaler (7.2–7.4).
3. Donationer direkt till lärosätet kan användas för förbättringsutgift på annans fastighet (7.5).
4. Donator övertygas att i stället för planerad överlåtelse av fastighet först sälja den och sedan donera pengar (7.6).

De möjligheter som redovisas ovan är dock inte tillräckliga. Det gäller främst när donator förutsätter att den fastighet man vill donera pengar till är eller ska vara lärosätets, men fastigheten ägs av staten och förvaltas av Akademiska Hus AB eller någon annan av de statliga myndigheter som har ansvar för förvaltning av statliga fastigheter.

Vid bildandet av högskolekoncernen Akademiska Hus AB erkände man detta problem och angav vad man då ansåg vara en lösning⁷:

”Högskolekoncernen skall ha till uppdrag att äga och förvalta aktierna i lokala högskolebolag samt äga och förvalta de fastigheter som inte ingår i lokala bolag. Jag förutsätter att lokala bolag som äger fastigheterna och där utbildningsintressena har majoritet bildas på universitetsorterna. Också övriga högskolor ges möjlighet till lokala bolag för sina fastigheter. Koncernen skall garantera långsiktigheten och upprätthålla värdet i staten innehav av högskolefastigheter och skall vidare garantera att fastighets- och förmögenhetsförvaltningen genomförs på ett kompetent och effektivt sätt.

Denna organisation tillgodoser donatorernas önskemål att även i framtiden kunna donera egendom till universitet och högskolor.”

Den lösningen är inte längre aktuell efter organisatoriska förändringar inom koncernen. Universitet och högskolor - eller det propositionen benämner utbildningsintressena - har inte längre någon representation annat än en styrelseledamot i koncernstyrelsen som ska besitta en djupare kunskap om sektorn men inte vara aktiv som rektor eller motsvarande. De tidigare lokala dotterbolagen har ombildats till regioner utan styrelser. Så även om den ursprungliga organisationen var en lösning på frågan om donationsfastigheter, vilket kan ifrågasättas, så är den inte längre aktuell. Problemet med donationsfastigheter kvarstår.

Den mest närliggande lösningen av detta - att lärosätena skulle generellt tillåtas att äga och förvalta fastigheter - är för närvarande knappast realistisk att föreslå. Däremot är det inte orimligt att föreslå ett antal åtgärder, som utan att rubba grundtanken med förbudet ändå ger bättre möjligheter för lärosätena att motta berörda fastighets- och byggnadsdonationer.

Anknutna stiftelser

Den första sådana förändringen föreslås i den nämnda rapporten ”Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten”, s. 35-36. Den innebär att lärosätena ges möjlighet att bilda anknutna stiftelser som kan agera som fastighetsägare:

”I nuläget bedöms det vara en bättre ordning att upprätthålla distinktionen mellan fastighetsägare och hyresgäst för verksamheten. Det rimligaste alternativet är då att lärosäten för detta ändamål ges möjligheter att bilda anknutna stiftelser. Då kan stiftelsen utan motsvarande begränsningar ta emot donationer och förvalta fastigheter som doneras och som lärosätet skulle dra nytta av i sin verksamhet. Vår bedömning är att en sådan lösning skulle skapa tillfredställande förutsättningar för att kunna ta emot fast egendom.

För att stiftelser ska kunna bildas krävs att ett kapital kan avskiljas för ändamålet och att lärosätena får tillstånd att bilda stiftelser. Individuella tillstånd att inrätta stiftelser bör kunna lämnas för de lärosäten som önskar. I förekommande fall måste också visst kapital avsättas för stiftelsebildningen.

Det bör i stiftelseurkunden kunna föreskrivas att donationen som mottas av stiftelsen ska ha nära samband med lärosätets verksamhet eller att närmare bestämning av ändamålet saknas. Stiftelserna kan lämpligen ges i uppdrag att främja det aktuella lärosätets verksamhet och fullgörandet av dess grundläggande uppgifter utbildning, forskning och samverkan.

⁷ Proposition 1992/93:37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m. s. 10/11

Då ansvaret för fastighetsförvaltningen läggs hos stiftelsen, som är skuld från lärosätet men vars uppdrag är att främja dess verksamhet, löper inte det individuella lärosätet eller staten de risker som fastighetsförvaltningen skulle kunna innebära. Samtidigt begränsas inte lärosätet av övriga regler för den statliga fastighetsförvaltningen och försäljningen av fast egendom som inte heller passar för ökad handlingsfrihet på området och en begränsad förvaltning av donationsfastigheter.

Ytterst torde lösningen innebära att lärosätet inte blir fastighetsägare utan kommer att likställas med hyresgäst i förhållande till stiftelsen. Eftersom stiftelsen är knuten till lärosätet kommer dock fördelarna med mottagandet av donationen också att tillkomma berört lärosäte. Kostnaderna för stiftelsens förvaltning av fastigheter bör kunna finansieras genom erläggande av hyra. Förvaltningen av fastigheten bör också kunna köpas in från Akademiska Hus AB. Beslut om mottagande av andra former av donationsegendom som i dagsläget förutsätter medgivande enligt 6 § donationsförordningen bör kunna tillgodoses genom att den till lärosätet anknutna stiftelsen kan ta emot även dessa former av donationer.”

Genom en sådan konstruktion får lärosätet i praktiken rådighet över lokalerna även om man bara står som hyresgäst i förhållande till stiftelsen. Ur donators synvinkel bör konstruktionen innebära en tillfredsställande lösning då egendomen inte tillfaller staten eller något bolag utan i alla avseende kan betraktas som exklusivt lärosätets.

Det kan, beroende på omständigheterna, vara aktuellt med såväl en som flera anknutna stiftelser. Det kan gälla dels specifika stiftelser för varje donation eller en allmän stiftelse avsedd att hantera alla donationsfastigheter som inte av särskilda skäl förutsätter en egen stiftelsebildning. Processen för att inrätta anknutna stiftelser har därför betydelse. Det finns flera tänkbara alternativ:

1. Stiftelser inrättas av staten efter ansökan av ett lärosäte, lite i likhet med hur holdingbolag ”delats ut” (skulle framför allt gälla för generella stiftelser),
2. Stiftelser inrättas av lärosätet men med krav på statens godkännande.
3. Staten ger ett generellt tillstånd för lärosäten att inrätta anknutna stiftelser för ändamålet. Detta skulle vara den smidigaste lösningen även om den (vilket är sannolikt) skulle förknippas med att vissa kriterier ska uppfyllas.

Det kommer att behövas fortsatt arbete för att hitta en rimlig lösning som också blir möjlig att genomföra.

Det bör uppmärksammas att en anknuten stiftelse ställer i stort sett lika stora krav på lärosätets förvaltning som om fastigheten placerats direkt under lärosätets ansvar. Eftersom lärosätet inte äger och förvaltar byggnader i övrigt innebär det ett behov att bygga upp och underhålla en organisation för detta. Vidare bör uppmärksammas behovet av riskanalys beträffande långsiktig finansiering uppmärksammas även här.

Lösningen innebär krav på förändring av stiftelselagens 2 kap. 19 § st 2, som nu stadgar att den som bildar en stiftelse inte får vara förvaltare av densamma.

SUHF föreslås ta upp diskussioner med regeringen för att driva fram en utredning om i vilka former anknutna stiftelser ska kunna inrättas för att äga och förvalta donationsfastigheter.

Försäljning eller upplåtelse av mark

Den ovan föreslagna lösningen med anknutna stiftelser kan fungera i många sammanhang, men är inte tillräcklig när donationen skulle avse en byggnad på statens (i de flesta fall Akademiska Hus AB:s) mark, vilket särskilt torde gälla om donationen avser byggnader med starka sambandskrav med andra byggnader inom lärosätet. Det kan till exempel gälla aulor, bibliotek, speciella laboratorier och dylikt. I sådana fall måste fastighetsrättsliga åtgärder vidtas, vilket i sig är fullt möjligt. Akademiska Hus AB har dock inte idag något uppdrag⁸ att verka i sådana frågor. Man menar att man finns till för att äga och förvalta fastigheter för akademisk verksamhet och inte sälja eller upplåta till andra aktörer i någon annan form. Man kan säga att deras intresse av frågorna är svalt, även om det finns en något öppnare attityd om inte den avsedda marken till exempel har ett strategiskt läge.

Det är i detta sammanhang rimligt att erinra om att staten anser att man har ett ansvar att gå donatorer till mötes⁹, och att den lösning man tidigare förordade inte längre är aktuell. Därför bör man kunna föra en diskussion om att förtydliga Akademiska Hus AB:s uppdrag på samma sätt som man gjorde 2014 beträffande studentbostäder, dvs. att i Akademiska Hus AB:s uppdrag ingår även att bidra med mark till detta genom försäljning eller upplåtelse med arrendeavtal¹⁰ till andra aktörer om syftet är gynnsamt för ett lärosäte.

Det skulle öppna åtminstone tre möjligheter.

1. En från lärosätet fristående stiftelse eller en till lärosätet anknuten stiftelse kan förvärva statlig mark och uppföra en fastighet som upplåts till lärosätet.
2. En från lärosätet fristående stiftelse eller en till lärosätet anknuten stiftelse kan teckna tomrättsavtal med Akademiska Hus AB och uppföra en byggnad på ”ofri grund”.
3. Akademiska Hus AB kan upplåta mark till ett lärosäte som kan uppföra en byggnad med tomträtt. Något egentligt tomrättsavtal kan inte upprättas då båda parterna är statliga, men någon form av överenskommelse bör tecknas där det framgår att lärosätet är förvaltare av donationen.

⁸ Akademiska Hus AB:s uppdrag: "Akademiska Hus Aktiebolag ska äga, utveckla och förvalta fastigheter för universitet och högskolor med huvudfokus på utbildnings- och forskningsverksamhet samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning genom en hyressättning som beaktar verksamhetens risk. Akademiska Hus Aktiebolag ska verka för en långsiktigt hållbar utveckling av universitets- och högskoleområden." (Proposition 2013/4:1 Utgiftsområde 24).

⁹ Se citat i avsnitt 9

¹⁰ Nota bene att Akademiska Hus AB som bolag inte kan ingå tomrättsavtal eftersom marken är bolagsägd och inte ägd av staten. Arrendeavtal är en svagare form av skydd, men torde i detta sammanhang kunna vara tillfyllest.

De två första alternativen strider inte mot gällande regelverk, men som nämnts uppmuntras de inte av Akademiska Hus AB:s uppdrag. Det tredje alternativet kräver ändringar av förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, då denna även omfattar byggnader. Alternativ två och tre har den taktiska fördelen gentemot staten att marken blir kvar i dess bolags ägo.

SUHF föreslås ta upp diskussioner med regeringen för att driva fram ett förtydligande av Akademiska Hus AB:s uppdrag så att där även explicit framgår att i uppdraget ingår att sälja eller upplåta mark för donationsfastigheter efter samråd med berört lärosäte.

Oklarheter i regelverk

Regelverken som rör donationer är i viss mån spridda och innehåller en del oklarheter. Det kan hämma parterna när en donation planeras, och det vore därför av värde med förtydliganden. Sådant föreslås bland annat av den nämnda rapporten ”Donationsförordningen och forskningsfinansiering i samklang med nutiden?”, som diskuterar donationer till forskning och inte specifikt till lokaländamål. Där menar författaren att det trots oklarheter (om till exempel vad regeln om motprestation¹¹ innebär) finns tillräckligt underlag för att på ett nyanserat sätt tillämpa reglerna så att det inte hindrar donationer, men att den allmänna utformningen av reglerna dessvärre lika gärna kan leda till andra, mer stränga tolkningar. Han förslår därför tre alternativa lösningar:

1. att donationsförordningen inte ska vara tillämplig på forskning utan att särskilda regler i stället införs i högskoleförordningen som ansluter till högskolelagens regler om forskningen principer
2. att i donationsförordningen införs preciseringar om vad som förstås med motprestation för universitet och högskolor
3. att Ekonomistyrningsverket utvecklar sina föreskrifter enligt sammalinjer.

Det finns anledning att ansluta ett par av denna utrednings frågor till denna diskussion.

Den ena frågan, som även tas upp i rapporten, är huruvida *namngivning av lokaler* kan betraktas som motprestation eller att särskild förmånsställning och därigenom inte vara tillåten.

I rapporten anförs att en sådan åtgärd ger värde för donator, men av så allmänt slag att det inte bör hindra en donation. Som argument för han fram dels förordningsmotivets kommentar till 2 §

¹¹ Donationsförordningen 2 § ”Med en donation avses i denna förordning varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamenteriskt förordnande som sker utan krav på motprestation eller särskild förmånsställning och där egendomen inte bildar en stiftelse.”

i donationsförordningen, s. 9, ”om i villkoren ingår att en verksamhet ska stödjas eller bedrivas för att t ex hedra någons minne, kan det ... normalt inte anses utgöra en motprestation, dels i Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till förordningens § 2¹² anges att om en donator till exempel vill erhålla vissa rapporter och dylikt hur donationens ändamål uppfyllts m.m. så behöver det inte innebära att det strider mot förordningens förbud mot motprestation eller särskild förmånsställning”. Men samma osäkerhet om alternativa bedömningar gäller här som i andra fall som rapporten berör.

Andra oklarheter gäller donationsförordningens 5 §, ”En donation får inte tas emot om den skulle *medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten ...*”, med ESV:s föreskrifter till 5 §, ”... ska här avses anslag som tilldelats myndigheten, lån eller andra krediter i Riksgäldskontoret samt medel från statsbudgeten som erhålls från annan statlig myndighet” och ESV:s allmänna råd till 5 §, ”... Om myndigheten bedömer att den t.ex. utan ytterligare anslag kan klara kostnader för drift och underhåll av donerade kulturföremål eller utrustning kan den i princip ta emot donationen ... Genomförandet av verksamhet som bara delvis finansieras med en eller flera donationer får inte medföra att befintliga resurser - anslag, lån, krediter, bidrag från andra myndigheter etc. - blir otillräckliga för att genomföra ordinarie verksamhet med den volym och kvalitet som avsetts.”

Regelverket är som framgår inte kristallklart, vilket även tycks ha varit avsikten. I betänkandets¹³ kapitel 7 angående 5 § resoneras om att detta är en anpassning av donationsreglementet till den då relativt nya principen för mål- och resultatstyrning vid myndigheter, och att det bör innebära att (i detta fall) universitet och högskolor under eget ansvar får göra bedömningen att kostnader förknippade med en donation, möjligen med omprioriteringar, ryms inom befintliga ramar.

Men vad händer till exempel när framtiden utvisar att man gjort felbedömningar om kostnader? Enligt resonemanget ovan leder det inte till annat än att lärosätet får ta förlusten, det får anses ligga i den bedömning lärosätet gjorde ursprungligen. Denna oklarhet, eller risk om man så vill, förstärker argumenten att placera donationer i stiftelser, som ju då får stå hela risken.

En tänkbar förbättring är att i likhet med Peter Melz förslag förtydliga regelverket, men min mening är att frågornas karaktär och detaljeringsnivå gör dem lämpligare för utveckling av gemensam praxis inom sektorn.

Frågan om donationsförordningens 5 § har därför vidarebefordrats till Högskolornas råd för redovisningsfrågor (HfR) för eventuell ytterligare diskussion.

¹² Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd, ESV:s cirk. 2014:3)

¹³ Att främja donationer till universitet och högskolor (SOU 1996:105)

Referenser

- Proposition 1992/93:37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.
- Förordning om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. (1993:527)
- Stiftelselag (1994:1220)
- Att främja donationer till universitet och högskolor (SOU 1996:105)
- Donationsförordning (1998:140)
- Självständiga lärosäten (SOU 2008:104)
- En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (Prop. 2009/2010:149)
- Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210)
- Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49)
- SUHF:s manifest 2013
- Budgetproposition för 2014 (Proposition 2013/4:1 Utgiftsområde 24)
- Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd, ESV:s cirk. 2014:3)
- Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten - en rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk (april 2015)
- Donationsförordningen och forskningsfinansiering i samklang med nutiden? (Filantropiskt forum rapport # 6 februari 2018)
- Intervju med Magnus Huss, marknadsområdesdirektör Akademiska Hus AB, 2018-10-01

Bilagor

1. Uppdrag och enkät
2. Översiktlig sammanställning av enkätsvar

ENKÄT

UTREDNING OM DONATIONER FÖR LOKALÄNDAMÅL

Inledning

Expertgruppen för fastighetsfrågor ska bl.a. ”analysera hur donationer till lärosätena kan få en bättre hantering vid landets lärosäten; arbetet bör bl.a. ta utgångspunkt i rapporten Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten, en rapport till Stockholm-Uppsala universitetsnätverk (Heckscher 2015)”.

Expertgruppen har tillsatt en arbetsgrupp att analysera hur donationer till lärosätena kan få en bättre hantering vid landets lärosäten. Uppdraget begränsas till rådigheten över lokaler utifrån den situation och de förutsättningar som gäller nu. Arbetsgruppen ska ta fram förslag som visar hur högskolesektorn vill att det ska se ut i framtiden vad gäller att ta emot donationer i form av hus eller lokaler.

Arbetsgruppens sammansättning

- Staffan Sarbäck, universitetsdirektör, Luleå tekniska universitet (ordförande)
- Susanne Kristensson, universitetsdirektör, Lunds universitet
- Kent Berg, akademiräntmästare, Uppsala universitet
- Lars Alberius, SUHF:s kansli (sekreterare)

Arbetsgruppen har anlitat Lars Burstedt att samla goda exempel från olika lärosäten hur man löst frågan om donationer för lokaländamål och vilka problem man stött på. Vidare ska utredaren analysera fördelar och nackdelar med olika former för mottagande av donationer för lokaländamål samt ta fram förslag som visar hur högskolesektorn vill att det ska se ut i framtiden vad gäller att ta emot donationer i form av hus eller lokaler.

Anvisningar

Enkäten består i huvudsak av relativt öppna frågor. Om det innebär att de blir svårtolkade eller att arbetet med svaren riskerar att bli omfattande, mejla gärna ett förslag till telefontid till utredaren Lars Burstedt (lars.burstedt@gmail.com), så tar han kontakt för samråd.

Svaren skrivs i de infogade rutorna, som anpassar sig efter textens omfattning.

Om det finns flera donationer; börja på nytt stycke i samma ruta för varje donation, alternativt grupp av donationer om de avser samma ändamål och svaren i övrigt är gemensamma. Ge gärna ett nummer eller annan identifikation per donation för att underlätta kopplingen till rätt donation i de efterföljande frågorna.

Enkäten avser tiden från och med att stiftelselagen infördes, dvs. 1994.

Enkäten avser endast det statliga lärosätena.

För uppföljningen skull: Sänd gärna in enkäten även om svaret är nej. I det fallet behöver givetvis inte resten av frågorna fyllas i.

Frågor ställs till Lars Burstedt.

Enkätsvaren lämnas till Lars Burstedt senast fredagen den 25 maj 2018.

Frågor

Lärosäte:

Uppgiftslämnare (namn, funktion och kontaktuppgifter):

1. Har lärosätet mottagit någon donation¹ (som inte är försumbar) förknippad med fastighet (t.ex. tomtmark, byggnad, pengar avsedda för köp eller förhyrning av fastighet, lokaler eller liknande)?

2. Vilket är syftet med vardera donation (t.ex. forskning/utbildning, sammankomster, personalvård eller annat)?

¹ Donationsförordningens definition av donation anges i 2 och 3 §:

”2 § Med en donation avses i denna förordning varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamentariskt förordnande som sker utan krav på motprestation eller särskild förmånsställning och där egendomen inte bildar en stiftelse.

3 § Förordningen gäller inte egendom som tas emot från

1. en annan statlig myndighet,
2. en stiftelse som bildats med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna, eller
3. en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är anslutet.”

OBSERVERA dock att SUHF även är intresserade av donationer i stiftelseform när donationen är avsedd att nyttiggöras av lärosätet.

3. Vilken juridisk person står som ägare av vardera donation?

4. I de fall stiftelseformen använts, hur lyder respektive ändamålsparagraf?

5. Vilka ekonomiska förhållanden är förknippade med donations- och ägarförhållandena?

6. Vilka för- och nackdelar uppfattar lärosätet med upplägget?

**7. Har lärosätet nekat till att motta någon donation förknippad med fastighet eller lokaler?
Vilket/vilka var skälen?**

8. Har lärosätet någon policy för mottagande av donationer förknippade med fastigheter eller lokaler?

DONATIONEN FÖR LOKALÄNDAMÅL**Sammanställning av enkätsvar**

| Lärosäte | Uppgiftslämnare | Mail | Telefon | Mobil | Donationer |
|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-----------------|---------------|------------|
| Blekinge tekniska högskola | Roland Westerberg | roland.westerberg@bth.se | | | Nej |
| Försvarshögskolan | Peter Landén | peter.landen@fhs.se | 08 - 553 425 53 | 0709-960 244 | Nej |
| Gymnastik- och idrottshögskolan | Carina Sundman | carina.sundman@gih.se | 08 120 537 05 | | Nej |
| Göteborgs universitet | Patrik Jansson | patrik.jansson.2@gu.se | 031-7863052 | | Nej |
| Högskolan Dalarna | Henrik Janols | hjl@du.se | 023-77 86 08 | | Nej |
| Högskolan i Borås | Linda Sörensen | Linda.Sorensen@hb.se | | | Nej |
| Högskolan i Gävle | Björn Karlsson | Bjorn.Karlsson@hig.se | 026-64 89 66 | | Nej |
| Högskolan i Halmstad | Petter Schönborg | petter.schonborg@hh.se | | | Nej |
| Högskolan i Skövde | Stefan Axelsson | stefan.axelsson@his.se | 0500-44 80 12 | | Nej |
| Högskolan Väst | Thomaz Birgerson | thomaz.birgerson@hv.se | 0520-223060 | | Nej |
| Högskolan Kristianstad | Tommy Bothin | | 044-250 3020 | | Nej |
| Karlstads universitet | Olle Lilliestierna | olle.lilliestierna@kau.se | 054-700 16 71 | 073-460 65 55 | Nej |
| Karolinska Institutet | Maria Wästfelt | maria.wastfelt@ki.se | 08-524 867 12 | 76-580 23 53 | Ja |
| Konstfack | Kent Råberg | kent.raberg@konstfack.se | 08-4504031 | | Ja. |
| Kungliga Konsthögskolan | Anna Wennergrund | anna.wennergrund@kkh.se | | 076-0522401 | Nej |
| Kungliga Musikhögskolan i Stockholm | Inger Löfroth | inger.lofroth@kmh.se | | | Ja |
| Kungliga Tekniska högskolan | Maria Granath | magran@kth.se | 08-7908829 | | Ja |
| Linköpings universitet | Karolina Ganhammar | karolina.ganhammar@liu.se | 013-28 23 70 | 073-620 84 76 | Nej |
| Linnéuniversitetet | Anna Sverresdotter Aldén | anna.s.alden@lnu.se | 0480-44 69 49 | 0730-50 30 57 | Nej |
| Luleå tekniska universitet | Alf Grafström | alf.grafstrom@ltu.se | 0920-491435 | 070-51 59 276 | Ja |
| Lunds universitet | Krister Åstrand | krister.astrand@eken.lu.se | 046-222 71 45 | | Ja |
| Malmö universitet | Mats Lyberg | mats.lyberg@mau.se | 040-665 73 07 | | Nej |
| Mittuniversitetet | Lennart Johansson | lennart.johansson@miun.se | | 010-1428320 | Nej |
| Mälardalens högskola | Thomas Welin | thomas.welin@mdh.se | 021 - 151711 | | Nej |
| Stockholms konstnärliga högskola | Eva Öquist | eva.oquist@uniarts.se | 08- 49 400 211 | | Nej |
| Stockholms universitet | Pia Grankvist | pia.grankvist@su.se | 08-674 75 59 | 072-145 56 80 | Ja |
| Sveriges Lantbruksuniversitet | Lars Edvin Andersson | lars.edvin.andersson@slu.se | 018-67 15 25 | 070-665 03 80 | Nej |
| Södertörns högskola | Hans E Andersson | hans.andersson@sh.se | 08 608 40 71 | | Ja |
| Umeå universitet | Per Ragnarsson | | | 070-3805583 | Ja |
| Uppsala universitet | Agneta Stålhandske, avdelningschef | agneta.stalhandske@uadm.uu.se | 018-471 3859 | | Ja |
| Uppsala universitet | Britta Radeloff, handläggare | britta.radeloff@uadm.uu.se | | | |
| Örebro universitet | Paula Björkman | | | 070-213 62 33 | Nej |