FRA STIFTELSE TIL FOND

LENNART LYNGE ANDERSEN

Gjellerup

Fra stiftelse til fond

LENNART LYNGE ANDERSEN

Fra stiftelse til fond

Gjellerup

Lennart Lynge Andersen
Fra stiftelse til fond
© Lennart Lynge Andersen og
G·E·C Gads Forlag . Aktieselskabet af 1994, København 2002

Alle rettigheder forbeholdes.
Ingen del af denne bog må gengives, lagres i et søgesystem eller transmitteres i nogen form eller med nogen midler grafisk, elektronisk, mekanisk, fotografisk, indspillet på plade eller bånd, overført til databanker eller på anden måde, uden forlagets skriftlige tilladelse.
Enhver kopiering fra denne bog må kun ske efter reglerne i lov om ophavsret af 14. juni 1995 med senere ændringer.
Det er tilladt af citere med kildeangivelse i anmeldelser.

Omslag: Jens Hage
Tryk: P. J. Schmidt Grafisk produktion, Vojens

ISBN 87-13-04928-3

1. udgave, 1. oplag

Gads Forlag
Klosterstræde 9
1157 København K
Tlf.: 33 15 05 58
Fax: 33 11 08 00
www.gjellerup.com
e-mail: sekr@gads-forlag.dk

Indhold

Forord 13

Forkortelser 15

Del I. Fondslovene 1984

Kapitel 1. *Tematisering* 19
1. Den røde tråd 19
2. Fondsretten, fondsverdenen 20
3. Fondsrettens kilder 30
4. Hvor står vi i dag? Fremstillingens temaer 32
   4.1. Indledende bemærkninger 32
   4.2. Hvorfor byggede lovgivningen på administrativ praksis? 33
   4.3. Hvilke temaer bør overvejes? 34
      4.3.1. Kap. 3 og 4 handler om det privatretlige fondsbegreb 35
      4.3.2. Kap. 5-12 handler om offentlige fonde 37
   4.4. Afgrænsning af emnekredsen 39
5. Nogle komparative bemærkninger 40
6. Myndighedskompetencen 43
7. Statistiske oplysninger 44

Kapitel 2. *Fondslovene 1984 – optakt og implementering* 48
1. Indledning 48
2. Forholdene indtil ca. 1970 49
3. Forholdene ca. 1976/77 56
4. Fondsudvalget nedsættes 1978 60
5. Betænkning 1982 – nyt politisk klima 63
6. Fondslovene 1984 64
7. Senere ændringer af fondslovene 70
8. Nogle særlove 71
   8.1. Omdannelse af sparekasser 71

8.2. Omdannelse af andelskasser og realkreditinstitutter 78
8.3. Finansieringsfonden af 1992 78
8.4. Værdipapirhandelsloven af 1995 79
9. Fondsbeskatningsloven 1986 80
10. Forholdene i Norge og Sverige (Indledning) . . . 83
11. Norge 83
11.1. Stiftelsesloven af 1980 84
11.2. Udredning 1998 og ny lovgivning 87
11.3. Dansk ctr. norsk ret 92
12. Sverige 94
12.1. Forholdene indtil stiftelselagen af 1994 . . . 94
12.2. Stiftelselagen af 1994 96
12.3. Katarina Olssons overvejelser 90
12.4. Svenske overvejelser om begrænsninger i formål m.v. 101

Del II. Det privatretlige fondsbegreb

Kapitel 3. *Fondsbegrebet – udvikling og lovgivning* 105
1. Oversigt 105
2. Udviklingen til 1982 106
2.1. Stiftelseslitteraturen 106
2.2. Fra stiftelse til fond 114
3. Domspraksis 121
4. Fondsudvalgets fondsbegreb 122
5. Ligningsvejledningen 2000 126
6. Alternativer til fondsdannelse 129
6.1. Rentenydelseskapitaler 129
6.2. Båndlagte kapitaler 131
6.3. Foreninger 131
6.4. Indsamlede midler 137
6.5. "Uselvstændige" fonde 139
6.6. Fideikommisser 140
7. Selvejende institutioner 141

Kapitel 4. *De enkelte fondskarakteristika* 149
1. Den videre udvikling 149

2. Nærmere undersøgelse af fondes hovedkarakteristika (oversigt) 151
3. Formål 151
3.1. Lov og ærbarhed 152
3.2. Almenvelgørende/almennyttig 153
3.3. Familiefonde 170
3.4. Skal formålet være udformet med en vis grad af bestemthed? 174
3.5. Kravet om proportionalitet 178
3.6. "Uddeling" 179
3.7. Skal formålet være eksternt? 184
3.8. Den døde hånd 187
4. Kapital 189
5. Uafhængig ledelse 190
5.1. Problemstillingen 190
5.2. Hvad betyder "uafhængig"? 190
5.3. Regler, der supplerer uafhængighedskravet 193
5.4. Hyppige udskiftninger i ledelsen 194
5.5. Offentlig godkendelse af ledelsen 194
5.6. Kan stifteren eller tredjemand tildeles særkompetence i forhold til ledelsen? 195
5.7. Kommunalt udpegede medlemmer 204
6. Midlernes udskillelse fra stifteren ("krympereglen") 206
7. Karakteristika, der supplerer 213
7.1. Navnet 213
7.2. Varighed 214
8. Tilsyn og sanktionering 217
9. Forholdet til fondsskatteretten 223
10. Den samlede konklusion 224

Del III. De offentlige fonde

Kapitel 5. *Offentlige fonde – optakt og stade* 229
1. Orientering 229
2. Finansministeriets udredninger. Fondsudvalget. Rigsrevisionen og statsrevisorerne 233
2.1. Beretning 1979 234

2.2. Fondsudvalgets undersøgelse 236
2.3. Rigsrevisionen og handelskoler m.v. 238
2.4. Ny arbejdsgruppe 1989 238
2.5. Statsrevisorernes Beretning nr. 11/1990 239
2.6. Statsrevisorernes Beretning nr. 18/1995 240
3. 1991-ændringen af fondsloven 240
4. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens oversigt over udeholdte fonde 241
5. 1998-Betænkning om fonde med offentlig interesse 243
6. Budgetredegørelse 2001 245
7. Norske overvejelser 247
7.1. Stiftelsesloven 1980 247
7.2. Riksrevisjonens undersøgelse af stiftelser i den statslige forvaltning 248
7.3. Stiftelsesloven af 2001 250
7.4. Inger-Johanne Sands undersøgelser 252
8. Svenske overvejelser 254
8.1. Lovgivningen 254
8.2. Teorien 255

Kapitel 6. *Karakteren af offentlige fonde* 258
1. Oversigt 158
2. Undersøgelsen. Indledende om metoden 259
3. Fondsretlig eller offentligretlig tilgang? 261
3.1. Den fondsretlige tilgang 261
3.2. Den offentligretlige tilgang 263
3.3. Afsluttende bemærkninger om metoden . . . 267
3.4. Nærmere om de undersøgte fonde 268
4. Fonde oprettet ved lov. De enkelte elementer i analysen 269
5. Stiftelsesgrundlaget 271
6. Navn 278
7. Hvorfor valgte man fondsformen? 280
7.1. Er kategorispørgsmål omtalt i forarbejderne? Er tilknytningen til staten omtalt? 280
7.2. Er begrebet “selvejende institution” anvendt i loven? Er begrebet “selvejende institution” uddybet i forarbejderne? 290

7.3. Er der andre drøftelser af fondskategoriretlig relevans? 291
8. Vedtægter 292
9. Fondens formål 293
10. Fondens kapitalforhold 302
10.1. Midlernes tilvejebringelse 302
10.2. Gaver 307
10.3. "Grundkapital" 308
10.4. Anbringelse af midlerne 309
11. Fondens ledelsesregler 310
11.1. Oversigt 310
11.2. Udpeges bestyrelsen af andre end ressortministeren? 311
11.3. Finder ligestillingsloven anvendelse? 312
11.4. Medarbejderrepræsentation 313
11.5. Selvsupplering 314
11.6. Habilitet 314
11.7. Særlige kvalifikationskrav 316
11.8. Interesserepræsentation 318
11.9. Direktion 320
11.10. Repræsentantskab 320
11.11. Konklusion 321
12. Særlige godkendelsesregler. Klageadgang 321
13. Regnskab og revision 327

Kapitel 7. *Udvalgte områder* 328
1. Undervisningsministeriets selvejende institutioner 328
1.1. Problemkredsen 328
1.2. Lovgivningen indtil 1996 329
1.3. Lov nr. 311 af 24. april 1996 om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. 333
1.4. Den følgende udvikling 338
1.5. Loven om Danmarks Tekniske Universitet . . 340
1.6. Anden lovgivning på ministeriets område . . 343
1.6.1. Spørgsmålet om uafhængighed har flere sider 343
1.6.2. Daghøjskoler og produktionsskoler . . 344
1.6.3. Erhvervsskoler 349

1.6.4. Folkehøjskoler, efterskoler m.v. (frie kostskoler) 350
1.6.5. Seminarer 350
1.6.6. Teknika 350
1.6.7. "Tvindloven" 351
1.7. Bemærkninger til undersøgelsen af Undervisningsministeriets institutioner 352
2. Teatre 358
2.1. Oversigt over lovgivningen 358
2.2. Teaterlovens § 30 362
2.3. Konklusion vedrørende teatre 364
3. AMU-centre 365

Kapitel 8. *Selvejende institutioner, hvis virksomhed er forudsat i lovgivningen* 368
1. Alment 368
2. Stiftelsesgrundlaget 370
3. Hvorfor valgte man formen selvejende institution? 374
4. Navn 375
5. Vedtægter 376
6. Institutionens formål 378
7. Institutionens kapitalforhold 379
8. Institutionens ledelsesregler 381
9. Særlige godkendelsesregler. Klageadgang 383
10. Regnskab- og revision – oversigt over lovgivningen 385

Kapitel 9. *Institutionens opløsning. Hjemfaldsklausuler* 389
1. Oversigt 389
2. Fonde, stiftet ved lov 390
3. De øvrige institutioner 394
4. Offentlige overvejelser om hjemfaldsret 400
5. Nogle historiske institutioner 405

Kapitel 10. *Nogle institutioner, der ligner* 409

Kapitel 11. *Fondsretlige konklusioner* 415
1. Hvad ligger fast? 415

2. De offentlige fonde og fondsretten 419
2.1. Udgangspunktet 419
2.2. Hovedkonklusionen 422
2.3. Særligt om institutionerne, behandlet i kap. 7-8 424
2.4. Konfrontationen 427
2.4.1. Kapitalkravet 427
2.4.2. Formål 429
2.4.3. Ledelsens uafhængighed. Institutionens selvstændighed 429
2.4.4. Institutionens ophør 433
2.4.5. Institutionens varighed 435
2.5. Er der dannet et offentligt fondsbegreb sui generis? 435
3. Hvad er baggrunden for det offentliges adfærd? . 436
4. Hvordan kommer vi videre? 439

Kapitel 12. *Forvaltningsretlige problemstillinger* 443
1. Oversigt 443
2. Relevante bestemmelser, der udtrykkeligt inddrager offentlige fonde og institutioner 444
3. "Den offentlige forvaltning" 449
3.1. Problematisering 449
3.2. Den offentligretlige teori m.v. 450
4. Konkret eksemplifikation ved domspraksis 458
5. Mine bemærkninger om de offentligretlige problemstillinger 466

Kapitel 13. *Resumé og afhandlingens resultater* 476

Bilag A. *Fonde oprettet ved lov eller i henhold til lov* 481

Bilag B. *Oversigt over lovbestemmelser, der forudsætter selvejende institutioner* 541

Bilag C. *Eksempel på vedtægter for en selvejende institution, oprettet på statsligt initiativ i 2000* 557

Litteraturfortegnelse 560

Afgørelsesregister 573

Stikordsregister 576

Forord

Fra stiftelse til fond handler om en række centrale spørgsmål med udgangspunkt i fondsretten, hvoraf de fleste ikke tidligere har været undersøgt i dybden. Tilgangen til stoffet er først og fremmest den privatretlige del af fondsretten, men det har været nødvendigt at inddrage en del offentlig ret. Også nogle politologiske værker er blevet studeret for at hente inspiration til bogens sidste del, der undervejs viste sig at være den mest spændende – i hvert fald var det næsten en ny verden, hvor jeg flere gange undrede mig over, at en fælles uddannelse kan føre til et så forskelligt syn på, hvor meget juraen kan bøjes.

Siden jeg blev udpeget som sekretær for Fondsudvalget, har jeg haft interesse for fondsretlige spørgsmål. Det praktiske livs behov har jeg i årenes løb søgt tilgodeset ved lovkommentarer og artikler, og fra 1995 (3. udg. offentliggøres i 2002) findes der Lærebog i Fondsret, der bl.a. indgår i undervisningen. I 1989 offentliggjorde jeg i FSR's årsskrift 1989 en mere intensiv analyse af fondsbegrebet med det sigte at dokumentere nogle grundlæggende mangler ved de to fondslove fra 1984. En anmeldelse i Revision & Regnskabsvæsen stillede sig noget uforstående over for analysen, og selv om artiklen om fondsbegrebet blev fremhævet, da jeg i 1990 og 1994 blev egentlig videnskabeligt bedømt, valgte jeg at lade stoffet ligge med henblik på modning. Mit arbejde med at forsøge på at udvikle kreditretten greb hastigt om sig i de kommende år og lagde beslag på en del tid. I december 1998 – efter at *Anders Troldborg*, der i sin tid ledte mig gennem fondsretten, havde henledt min opmærksomhed på udredningen om Fonde med offentlige interesser – stod det imidlertid pludselig klart, at tiden var inde til videreførelse og uddybning af analysen, ikke mindst fordi det offentlige var begyndt at interessere sig for, hvad man selv går og laver på fondsområdet.

På den måde har afhandlingen efter min bedømmelse fået et langt større perspektiv, end hvis analysen var indskrænket til det privatretlige fondsbegreb.

Jeg er en række nordiske kolleger og venner tak skyldig, og jeg har fået meget inspiration af at deltage i det nordiske stiftelsesnetværk, der blev dannet i 1999. Det ville ikke være rigtigt at fremhæve enkeltpersoner, da mine undersøgelser og kontaktbehov har været så detaillerede,

at mange burde nævnes. Nu er det jo en juridisk undersøgelse, så jeg gør følgende undtagelser: Rektor *Finn Junge-Jensen*, Handelshøjskolen i København, har draget omsorg for gode arbejdsvilkår, herunder rejsemidler, i de senere år og har interesseret fulgt projektet. Bestyrelsen for *Frederiksberg Sparekasses Fond* stillede i maj-juni 2000 en legatbolig i Paris til rådighed, og det var i den periode, at undersøgelsen af de offentlige fonde kom i gang. Endelig har *Nordea Danmark Fonden* ydet støtte til udgivelsen. Hjertelig tak til alle. Med hensyn til familien kan jeg henvise til *Irene Nørgaards* bemærkning i hendes seneste bog: De har været, som de plejer.

Der er i almindelighed ikke taget hensyn til materiale, der er offentliggjort efter den 1. december 2001. Jeg har dog også her gjort undtagelser. Den nye regering har varslet et opgør med "Råd, nævn og puljer"; dette kan omfatte nogle af de institutioner, jeg behandler, men der synes navnlig at være tale om *dem, der ligner*. Jeg nævner derfor kun kort problemstillingen. Under alle omstændigheder kan man efter min mening lære en del af det materiale, der er undersøgt, og regeringer har jo en tendens til at blive udskiftet med nye boller på suppen som følge.

Mere centralt har det været, at min norske kollega og medstifter af det nordiske netværk for stiftelsesretlig forskning *Geir Woxholth* ultimo december 2001 udgav et monumentalt værk om stiftelser efter den norske stiftelseslov af 2001. Dette værk vil få en sådan betydning for den nordiske debat om stiftelser, at jeg har inddraget det i min bog.

København, februar 2002

Lennart Lynge Andersen

Forkortelser

Betænkning	Betænkning nr. 970/1982 om fonde
Bent Christensen	Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation (2. udg. 1997)
Fonde og Foreninger I	Lennart Lynge Andersen: Fonde og Foreninger I (4. udg. 1996)
Fonde og Foreninger II	Lennart Lynge Andersen: Fonde og Foreninger II (4. udg. 1998)
Henrik Hessler	Henrik Hessler: Om stiftelser (1952)
Ernst Kauffmann	Ernst Kauffmann: Erhvervsdrivende selvejende institutioner (3. udg. 1973)
Lærebog	Lennart Lynge Andersen: Lærebog i Fondsret (2. udg. 1998)
Kristian Mogensen	Revision & Regnskabsvæsen 1969 s. 309 ff
NOU 1975:63	NOU 1975:63 Stiftelser og omdanning
NOU 1998:7	NOU 1998:7 Om stiftelser
Offentlig interesse	Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Økonomiministeriet: Fonde med offentlig interesse (1998)
Olivarius	J. H. Olivarius: Stiftelser (1910)
Katarina Olsson	Katarina Olsson: Näringsdrivande stiftelser (1996)

Oppermann	R. Th. Oppermann: Den danske Rets Bestemmelser om Stiftelser (1860)
Ot. Prp. Nr. 15	Ot. Prp. Nr. 15 (2000-2001) Om lov om stiftelser (stiftelsesloven)
Inger-Johanne Sand	Inger-Johanne Sand: Styring av kompleksitet (1996)
Erik Severinsen	Erik Severinsen: "Familiefonds" i Sparekassen Bikuben: Beskatning ved familieoverdragelser (1969) s. 223 ff
Stiftelser i Norden	Katarina Olsson og Lennart Lynge Andersen (red.): Stiftelser i Norden (2000)
Finn Thomsen	Finn Thomsen: "Fonds" i Bikuben: Beskatning ved familieoverdragelser (2.udg. 1979) s. 349 ff
Geir Woxholth	Geir Woxholth: Stiftelser etter stiftelsesloven 2001 (2001)

DEL I.

FONDSLOVENE

1984

Kapitel 1

Tematisering

1. Den røde tråd

Der er gennem tiderne skabt en retlig figur, der tilgodeser mange og forskelligartede hensyn, *stiftelsen*, *den selvejende institution* eller *fonden*. Sådanne retsdannelser har vist sig hensigtsmæssige i en række henseender; eksempelvis betyder institutionens status som selvejende, at gaver og arv til institutionen ikke går i private lommer (de fleste anser vistnok stadig en fond for et "non-profit"-foretagende, hvad der så end ligger i dette begreb), og institutionens formål er ofte tiltrækkende i de flestes øjne, (fonde stiftes som udslag af gavmildhed, og der skal foretages uddeling til "velgørende" eller "gode" formål). Der er ingen personlig hæftelse for de forpligtelser, som en fondsbestyrelse påtager sig på institutionens vegne. Institutionens ledelse er uafhængig af institutionens stifter (i betydningen *det skal den være*), og hvad angår offentlige fonde har det offentlige ved at oprette en fond kunnet hævde, at midlerne er adskilte fra den almindelige statsformue (med uafhængig ledelse m.v.), og på den måde få institutionen lidt på afstand. Den tager på den måde sigte på at virke mere "uafhængig", end hvis der er tale om 16. ekspeditionskontor i Kulturministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Derfor møder fondskonstruktionen almindelig accept. Et markant udslag heraf ses i, at skatte- og afgiftslovene altid har været meget gunstige for fondene.

Når det så opdages, at der kan opnås fordele, herunder skattefordele, gælder princippet om "so ein Ding müssen wir auch haben", og retsfiguren vinder indpas på en række nye områder, måske uden at spørgsmålet bliver genstand for særlige overvejelser. Det er jo en god og hensigtsmæssig figur. – Den bliver med andre ord paradigma.

Det viser sig undertiden, at valget af denne retsfigur ikke er problemfrit: Der er mange bindinger, både undervejs og – måske navnlig – hvis man ønsker at opløse institutionen. Der er måske gået hundrede år eller mere. Der indvindes nogle erfaringer. Spørgsmålet melder sig, om der kan foretages en formålstjenlig tilpasning af figuren, eksempelvis:

1) *En konstruktion, således at figuren nok ("formelt") er en selvejende institution ved stiftelsen og under forløbet, men hvor man fjerner dette element ved institutionens opløsning.*
2) *Institutionens ledelse skal være uafhængig af stifteren. Kan der foretages en tilpasning, således at stifteren stadig har den reelle indflydelse?*
3) *Stifteren af en fond skal "krympe sig", d.v.s. at midlerne ikke kan gå tilbage til stifteren. Hvad nu, hvis stifteren kommer på økonomisk svage fødder, og fondsbestyrelsen er enig om, at fonden bør støtte ham?*
4) *Reglerne på fondsområdet finder vel ikke anvendelse ved fonde/selvejende institutioner, hvor det offentlige er involveret som stifter af og/eller som kapitalindskyder i fonden?*

2. Fondsretten, fondsverdenen

2.1. Jeg søger i denne afhandling at belyse, *hvornår foreligger en fond*. Hvilke karakteristika kendetegner en fondsdannelse, og hvor langt er det muligt at strække fondsbegrebet? Kan man tale om et "fast" fondsbegreb, når det gælder private fonde, og hvilke elementer/karakteristika skal der lægges vægt på? Kan dette fondsbegreb i givet fald overføres til fonde med offentligt engagement, eller hører de ikke hjemme i fondsretten?

I stedet for: *Hvor langt kan fondsbegrebet strækkes?* kan man spørge: Hvad kan fondsformen anvendes til? Har en fond sit naturlige "virksomhedsområde", som det eksempelvis er tilfældet for et aktieselskab eller anpartsselskab (nemlig at drive erhvervsmæssig virksomhed) eller en forening (der er det organisatoriske samlepunkt om en given aktivitet, som medlemmerne har arbejdsmæssig, erhvervsmæssig eller interessemæssig/ideel tilknytning til)? Er fondene det naturlige og traditionelle forum for velgørenhed, eller må det erkendes, at tiden for længst er løbet fra denne betragtning? I bekræftende fald: hvad skyldes denne udvikling?

2.2. Fonde i form af *stiftelser, legater, klostre og tilsvarende institutioner* har været kendt gennem tusinde år. Ordet fond er blot det moderne udtryk, selv om ordet har været kendt i ganske mange år.

En fond dannes ved, at en formue henlægges under en selvstændig bestyrelse for at varetage et eller flere formål, der er beskrevet af fondens

stifter i fondens vedtægter (fundats).[1] En fond er en *selvejende institution*, således at alene fonden selv har (og kan have) ejendomsretten til aktiverne. En fonds formue falder ikke i arv. Formålsbindingen følger med i hele institutionens liv,[2] og ved fondens opløsning kan nettoformuen kun uddeles til de formål, der er fastsat i vedtægterne – eller hvis dette er umuligt – til formål, der er beslægtede.

En privat fond stiftes i de fleste tilfælde ved testamente eller gavebrev, men principielt kan det ske ved en aftale mellem to eller flere parter, således at dispositionen ikke har den sædvanlige, ensomme karakter. Dette er uden betydning for udformningen af fondsbegrebet. Et andet væsentligt træk er, at fonde i deres karakter og struktur er evigtvarende. Dette rejser nogle spørgsmål i henseende til kapitalgrundlaget for en fond og kapitalplaceringen, herunder sikringen af aktiverne. Man har

1. Spørgsmålet om, hvornår stifteren er endeligt bundet – d.v.s. at en fond er stiftet, og ejendomsretten er gået over til fonden – falder uden for rammerne af denne fremstilling. Der henvises navnlig til *Fonde og Foreninger I* s. 88 f med referat af Fondsregistrets skrivelse af 23. juli 1987 (hvor det blev fastslået, at stifteren af en fond, der på grund af ændrede obligationskurser "fortrød" fondsdannelsen, ikke var berettiget til at tilbagekalde dispositionen), *U 1931.801 Ø*, *U 1963.734 H*, *Henrik Hessler* s. 201 ff og 316 ff, *Arnholm* i TfR 1953 s. 108 og *Ernst Kauffmann* s. 235 f. I det praktiske liv synes spørgsmålet sjældent at volde vanskeligheder, se dog Erhvervsankenævnets kendelse af 8. december 1994 (j. nr. 92-22.007), der er omtalt i *Fonde og Foreninger I* s. 235.

   Fondsudvalget (*Betænkning* s. 47 f) fandt ikke behov for, at stiftelsessituationen – bortset fra at man foreslog en offentligretlig overbygning i form af registrering af fonde (og koncession ved visse mindre, ikke-erhvervsdrivende fonde) – skulle reguleres i fondslovene, idet almindelige aftaleretlige grundsætninger måtte antages at være tilstrækkelige, anderledes *Magnus Aarbakke* i TfR 1987 s. 464, der peger på debatten i norsk ret om den "ensomme retshandel". *Aarbakkes* synspunkt ville have større vægt efter lovændringen i 1991, der nedlagde Fondsregistret, men i øvrigt er der ikke noget, der tyder på, at spørgsmålet burde være direkte reguleret.

   En del testamenter er selvsagt klare og indeholder et fuldstændigt sæt vedtægter, men viljen til at stifte en (privat) fond kan eventuelt findes i et testamente, der (kun) angiver en fonds hovedformål (og kapital?), således at det er op til bobestyreren e.l. at etablere fonden, se allerede *J. Nellemann*: Om Valløe Stifts og Vemmetofte Klosters Retsforhold til Staten (1872) s. 43, der bl.a. oplyser, at dette var tilfældet for *Hurtigkarls* vedkommende, og smh. *U 1885.418 H*, *U 1963.734 H*, *U 1972.763 H* (med kommentarer af *O. A. Borum* i U 1972 B s. 306 f) og *U 1980.531 H*. Dette særlige spørgsmål om *delegation af testationskompetence* behandles i arveretten, se navnlig *Irene Nørgaard m.fl.*: Arveret (3. udg. 1998) s. 164 med henvisninger.

2. *C. J. Arnholm* går i TfR 1953 s. 103 så vidt som til at antage, at en fonds bestyrelse kun kan påtage sig forpligtelser på fondens vegne i den udstrækning, fondens formål kræver det. Man ville formentlig udtrykke dette anderledes for dansk rets vedkommende, dels fordi rækkevidden af ordet "forpligtelser" på dette punkt ikke forekommer klar, dels fordi synspunktet ikke er bæredygtigt ved de erhvervsdrivende fonde, der i sagens forstand må være berettiget til at foretage normale, forretningsmæssige dispositioner, f.eks. optage lån til erhvervsmæssige dispositioner. Se hertil *U 1925.903 Ø*, hvor et medlem af bestyrelsen for "Den selvejende institution Asminderød Kirke" fandtes at have pligt til at underskrive en kassekreditkontrakt med et pengeinstitut. Se også *U 1930.398 Ø*, der er omtalt i kap. 4, og *U 1939.889 V* (hvor man af dommen dog ikke klart kan se, om den omtalte selvejende institution er en fond eller en forening).

   Udsagnet hos *Arnholm* er muligvis et eksempel på, hvor vigtigt det er at sondre mellem en fonds *formål* og en fonds *virksomhed (d.v.s. indtjeningsmåden)*, jf. flere steder i afhandlingen, navnlig kap. 4 (*3*).

op til vore dage anset det for væsentligt, at kapitalen var – formuleret i fundatssprog – "urørlig" og "ikke kunne angribes", og dette var i mange år et ufravigeligt krav ved konfirmationen af fundatser. Der er sket en vis opblødning, og der findes fonde, hvis kapital skal forbruges. Princippet om urørlighed findes stadig for de ikke-erhvervsdrivende fonde i form af, at der som hovedregel kun kan disponeres over "den bundne kapital" med samtykke fra fondsmyndigheden, jf. fondslovens § 9.

2.3. Fondsretten er læren om fondenes retsforhold. *Katarina Olsson* s. 32 definerer fondsretten (stiftelsesretten) som de retsregler, der særligt regulerer stiftelsers oprettelse, virksomhed og ophør, men der tænkes på det samme. Selv om læren om fonde historisk[3] – og frem til vore dage – først og fremmest har været funderet i ikke-erhvervsmæssige forhold, fordi der traditionelt er fokuseret på en fonds *formål* frem for indtjeningsmåden,[4] må fondsretten i dag[5] anses for at være en naturlig del af

3. Så sent som i begyndelsen af 1980'erne viste *Ditlev Tamm* i en retshistorisk redegørelse, han afgav til Fondsudvalget om fonde og stiftelser, meget betydelig skepsis over for de erhvervsdrivende fondes tilstedeværelse i fonds- og stiftelsesverdenen, smh. *Betænkning* s. 23, hvor forfatteren udtaler, at "Rummeligheden af stiftelsesformen har imidlertid i særlig grad vist sig gennem oprettelsen af stiftelser, der stod som indehaver af større erhvervsvirksomheder ... For en række af disse erhvervsdrivende stiftelser er i fundatsen foreskrevet regler om anvendelsen af hele eller en del af overskuddet til kulturelle eller velgørende formål, medens andre har en rent privat karakter, og ikke ved deres formål adskiller sig fra erhvervsdrivende selskaber. Set i et historisk perspektiv lader det sig ikke uden videre afgøre, i hvilket omfang stiftelser af denne art bør betegnes som en anomali, der falder udenfor det traditionelle stiftelsesbegreb."

   Se tilsvarende *Per Brunsvig* i Lov og Rett 1974 s. 167 f. En anden synsvinkel anlagde *O. A. Borum* i Juristen 1964 s. 461 med udsagnet, at "formålet [i de erhvervsdrivende fonde] vil sædvanlig være af velgørende eller samfundsnyttig karakter, hvorunder opretholdelsen og videreførelsen af f.eks. en industriel bedrift meget vel kan høre". Fondsudvalget kunne i *Betænkning* s. 51 enes om at udtale, at der "er visse formål, som en fond bør kunne tilgodese, selv om formålet ikke efter en traditionel opfattelse kan betragtes som almennyttigt. Dette er således tilfældet med fonde, der som en væsentlig del af deres formål har videreførelse af en erhvervsvirksomhed".

   Ernst Kauffmanns bog (1. udg. 1963, 3. udg. 1973 med titlen "Erhvervsdrivende selvejende institutioner") tog navnlig sigte på at påvise, at de erhvervsdrivende fonde efterhånden indtog en fast plads i fondsverdenen og at undersøge, hvad der var baggrunden for udviklingen.

4. Dette er et historisk faktum, smh. note 3 med *Ditlev Tamms* redegørelse i *Betænkning* kap. 2 og se *Oppermann* s. 25 og *Olivarius* s. 16, og det går igen i nutidens lovgivning, eksempelvis i reglerne om vedtægtsændring, jf. *Fonde og Foreninger I* s. 163 ff, og i fondsskatte- og afgiftsretten. I sidstnævnte henseende gælder, at reglerne ikke sondrer mellem, om en fond er erhvervsdrivende eller ej, og at særreglerne – der har karakter af begunstigelser til fondene – knytter sig til fondens formål.

   Selv hvor det gælder udpegelse af tilsynsmyndigheden, *fondsmyndigheden*, er dette sket efter fondens formål, uafhængigt af om fonden kategoriseres som erhvervsdrivende eller ej, smh. fondslovens § 36 (som affattet indtil 1992) og erhvervsfondslovens § 57.

5. Støtten hertil er massiv for dansk rets vedkommende. Allerede *Finn Thomsen* s. 351 (i 1979) antydede, at fondene burde beskrives i en "bredere selskabsretlig sammenhæng". Se nu *Debatoplæg om aktivt ejerskab* (1999), omtalt ndf.

selskabsretten. En del bestemmelser i erhvervsfondsloven er – tilsigtet[6] – afskrift af aktieselskabsloven, idet sigtet var så vidt muligt at skabe neutralitet mellem aktieselskaber og erhvervsdrivende fonde (således at der ikke kan "spekuleres" i valg af selskabsform), og enkelte dele af den oprindelige lov er blevet overført til årsregnskabsloven. Såvel civilretligt som skatteretligt har man hidtil set det nærmeste familieskab i forhold til *foreningerne* og navnlig de ikke-erhvervsdrivende foreninger; dette skyldes, at der er visse ligheder i opbygningen af og ideologien bag en fond og en ideel forening,[7] eksempelvis de sygdomsbekæmpende foreninger, en række "græsrodsbevægelser" o.l.[8] Lighederne bør ikke føre til forhastede konklusioner, og – som uddybet i kap. 3 (under *6.3*) – er der ganske store forskelle, både hvad angår den juridiske opbygning af institutionen, og når det gælder organisationernes virkeområder. Der kan i denne sammenhæng heller ikke udledes noget af, at fondsloven (hvis sigte først og fremmest er at regulere de ikke-erhvervsdrivende fondes forhold) hedder Lov om fonde og visse foreninger, og at sådanne "visse foreninger" (*d.v.s. arbejdsgiver-*, *fag-* og *brancheforeninger*, jf. fondslovens § 2, stk. 1)[9] følger med fondene over i fondsbeskatningsloven efter dennes symmetriprincip.[10] De pågældende foreningsdannelser har hverken i den organisatoriske opbygning eller i deres virksomhed lighed med de fonde, fondsloven tager sigte på, og deres tilstedeværelse i den almindelige fondslov skal ses i lyset af den politiske situation i 1983/84,[11] hvor der skulle tages stilling til Fondsudvalgets arbejde. Synspunktet hos den daværende justitsminister var, at hvis de "borgerlige" fonde skulle undergives lovregulering (og dermed præsumptivt på et senere tidspunkt beskatning), skulle de faglige foreninger også.[12] Dette skete bl.a. ved i forarbejderne uden nærmere dokumentation at tale om »fonde« og »fondsdannelser«.

"Familieskabet" mellem fonde og foreninger må som nævnt ikke

6. *Betænkning* s. 31. Der har ikke vist sig særlige problemer. En afgørelse, der illustrerer forskellen, om aktiviteterne udøves i fondsform frem for aktie- eller anpartsselskabsform, er refereret i *TfS 2001, nr. 273 LSR* om lønsumsafgiftsloven. En fond, der drev erhvervsmæssig virksomhed med ejendomsadministration, fandtes (ikke helt uforståeligt) omfattet af lovens § 4, stk. 2, nr. 4, der fastsætter et andet afgiftsgrundlag for "Organisationer, fonde, foreninger, herunder almenvelgørende boligselskaber, loger m.v", hvor fondens revisor havde gjort gældende, at det afgørende var aktiviteterne og ikke selskabstypen.
7. Smh. *Carl Hemström* i *Stiftelser i Norden* s. 83 ff og ndf. i kap. 3.
8. Smh. *Lennart Lynge Andersen* i U 1986 B s. 24 ff og ndf. i kap 4.
9. Jf. om anvendelsesområdet for "visse foreninger" i fondslovens § 2 *Fonde og Foreninger I* s. 68 ff.
10. Smh. *Fonde og Foreninger II* s. 18 f.
11. Jf. *Lærebog* s. 101 ff.
12. Smh. ndf. kap. 2 (*6.2*).

overdrives, idet der nok kan peges på visse ligheder, men disse kan ikke antages at føre til, *at* den ene eller den anden retsfigur er *alternativet*, når der skal vælges organisationsform, *eller at* der ligefrem kan spekuleres i valget. Der har dog hersket nogen forvirring om dette spørgsmål, hvilket bl.a. illustreres af det folketingsspørgsmål, der blev stillet under behandlingen i 1984 af forslaget til fondslovgivning. Der henvises til analysen heraf i kap. 3 (under *6.3*).

Også fra andre traditionelle områder kan der hentes fortolkningsbidrag af betydning for fondsretten. *Ernst Andersen* behandlede "stiftelserne" i den desværre nu hedengangne disciplin, personretten – det var faktisk i mange år det eneste sted, hvor de københavnske jurastuderende kunne finde noget om fondenes verden – og ved en række spørgsmål kan der trækkes på testaments- og arveretten. Dette afspejler tillige, at mange fonde stiftes ved testamente. Store dele af administrativ praksis i forbindelse med vedtægtsændringer er direkte funderet i testamentsretlige overvejelser, hvor der i begge tilfælde tages grundigt hensyn til stifterens/testators vilje. Der er også en vis forbindelse til fideikommisser, rentenydelseskapitaler og båndlagte kapitaler, og det er derfor vigtigt at få markeret forskellene til, hvornår der foreligger en fond, ikke mindst fordi terminologien i gavebreve ikke altid er lige præcis. Det er dog min opfattelse, at der ikke reelt er tale om alternativer til en fondsdannelse, smh. kap. 3 (under *6*).[13]

2.4. Fondsverdenen kom til syne i midten af 1980'erne, hvor der blev gennemført lovgivning.

2.4.1. Fra at være en (næsten) lukket verden med dertil hørende aura skulle fondene, bortset fra de helt små, fra 1983[14] registreres i et offentligt register under justitsministeren, *Fondsregistret*, og fondene skulle aflevere en række økonomiske oplysninger om kapital, formål, uddeling, udlån m.v.,[15] ligesom der blev offentlighed i fondenes virksomhed. Dette skabte mulighed for at se, hvad der skete i disse "velgørende" institutioner, hvor mange havde levet efter princippet om, at den, der lever

13. *Per Brunsvig* udtaler i Lov og Rett 1974 s. 150 på, at stiftelserne kan være vanskelige at placere i selskabsretten, og at den forskellige fagmæssige placering i arveret, personret eller selskabsret skyldes, at forfatterne har lagt vægt på forskellige træk i den enkelte stiftelses udviklingshistorie, henholdsvis oprettelsesmåden, dens eksistens som retssubjekt, og de destinatarer som stiftelsen efter sit formål skal tjene.
14. Lov nr. 213 af 31. maj 1983 om registrering af fonde.
15. Bekendtgørelse nr. 214 af 31. maj 1983 om registrering af fonde.

skjult, lever godt.[16] Problemet var blot, *at* det efterhånden var blevet et modefænomen at oprette fonde og legater (herunder, men ikke udelukkende, i tilknytning til erhvervsvirksomheder), *at* lukketheden i nogle tilfælde var for tydelig, og – måske navnlig – *at* skatte- og afgiftsfordelene (i vid forstand) ved at oprette og drive fonde var så store og ubalancerede, at selv datidens største skatteteoretiker satte focus på spørgsmålet.[17]

Det skete under overskriften "Uholdbare skatteprivilegier?", og der blev taget fat: *Thøger Nielsen* – hvis artikel ligger lige efter *Kristian Mogensens* nedenfor omtalte arbejde – indledte med at konstatere, at der forelå et område, der i de seneste år havde fået en ganske anseelig samfundsmæssig betydning, og at meddelelsen om

> »at den ene eller den anden virksomhed er omdannet til eller indgået under en fondsdannelse, kommer med stigende hyppighed. De skiftende veldædige formål med en sådan transaktion bevirker som regel, at meddelelsen bliver modtaget med velvilje fra offentlighedens side. En altruistisk indsats med henblik på et godt formål, f.eks. kræftens bekæmpelse eller uddeling af en videnskabelig pris vil som regel være tilstrækkeligt til at forhindre, at andre motiver bliver taget i betragtning ... Det er muligt at begrænse altruismen til at omfatte fondsstifterens familie.«

Også advokaten *Kristian Mogensen*, der i 1969 skrev, hvad der må anses for den ledende, faglige artikel[18] om fonde i årene op til Fondsudvalgets nedsættelse, pegede på, at det »også kan være et problem, om denne organisationsform i det lange løb vil vise sig hensigtmæssig. Det kan være et spørgsmål, om den adskillelse af kapitalinteresser og virksomhedsledelse, som fondsorganisationen indebærer, i alle tilfælde er hen-

16. *Mads Bryde Andersen* og *Jesper Claus Christensen* kritiserede i Revision & Regnskabsvæsen 1989/8 s. 61, at jeg i FSR's årsskrift 1989 s. 15 karakteriserede fondenes forhold før 1983/84 som et "eldorado". – Jeg har ikke anledning til at fortryde dette ordvalg, snarere tværtimod. Se også *Betænkning* s. 31, hvor medlemmerne som et kompromis kunne enes om ordvalget »... den vidtstrakte frihed, som fondsstiftere og fondens ledelse hidtil har haft ...«.
17. *Thøger Nielsen* i Revision & Regnskabsvæsen 1970 s. 22 ff. Han bemærkede også, at benyttelsen af fonde syntes at være et for Danmark særligt fænomen. Udsagnet er ikke dækkende for de nordiske lande.
18. Revision & Regnskabsvæsen 1969 s. 309 ff (tillige trykt i Advokaten 1969 s. 296 ff). *Ernst Kauffmanns* bemærkning s. 47, at der er tale om et "letlæst sammendrag" savner holdepunkter, idet *Kristian Mogensens* artikel må antages at være den væsentligste dokumentation af, hvorledes de førende fondskoncipister tænkte, hvilke spørgsmål de rådgav klienterne om, samt hvorledes de håndterede komplicerede juridiske og økonomiske problemer på et ulovreguleret område. En anden dokumentation findes hos *Kjeld Rørdam* i UfR 1977 s. 16 ff, der focuserer på fondsmodellen som generationsskifteinstrument og med kraftig accentuering af hensynet til de arvinger, der bliver "snydt" for arven.

sigtsmæssig.« *Mogensen* tangerede således *corporate governance-spørgsmål* 30 år, før disse tanker blev moderne herhjemme. Tilsvarende *Thøger Nielsen* med bemærkningen »... hvor samfundsgavnligt det i virkeligheden er at begunstige en udvikling, hvorved en stor del af landets betydende virksomheder bliver henlagt under bestyrelser, der som regel er selvsupplerende – nutidens form for overgang til den »døde hånd« ...«[19]

> En tankevækkende skepsis over for reguleringen af fondsområdet i årene frem til nedsættelsen af Fondsudvalget i 1978 finder man i bogen *Historien om IKEA – Ingvar Kamprad berättar för Bertil Torekull (1998)*. Stifteren, *Ingvar Kamprad*, er født i og drev virksomheden i Sverige, men det stod ham tidligt klart, at de svenske arveafgifter m.v. ville tynge til sin tid. Han overvejede forskellige løsninger – flyttede endog en periode til Danmark – og han konsulterede alverdens ekspertise med meget store regninger som resultat. Midt i 1970'erne blev hans problemer drøftet på et privat seminar i Amsterdam, og *Ingvar Kamprad* beretter herom s. 102:
>
> "Det slutade med en glasklar rekommendation att grunda en stiftelse i Holland. Då hade man först avvisat Danmark som ändå är nr 1 i Norden när det gäller förmånliga villkor för etablering av sådana stiftelser som IKEA sökte. Men den danska lagstiftningen ansågs en smula "lös i köttet" – man kan göra lite för mycket så att säga."

2.4.2. Det medvirker til at gøre studiet af fondsområdet fascinerende, at der knytter sig en række myter til fondenes liv. Dette kan bl.a. forklares med, at fondene indtil midten af 1980'erne fik lov til at leve deres eget liv[20] (Man kunne gøre lidt for meget!). Det var eksempelvis karakteristisk, at en fond selv skulle bede om det, hvis man ønskede offentligt tilsyn og indblanding i fondens forhold i form af kgl. konfirmation![21] Det er derfor ikke underligt, at de få retssager på fondsområdet, der findes før 1985, oftest har relation til tvister med skatte- eller afgiftsmyndighederne,[22] selv om lovgivningsmagten op til vore dage har udvist en betydelig largesse med hensyn til fondes skatte- og afgiftsprivilegier. Det var karakteristisk, at det offentliges tilsyn (der omfattede de kgl. konfirmerede fonde) først og fremmest omfattede de fonde, hvor det

19. Jf. Revision og Regnskabsvæsen 1970 s. 24 f.
20. Også på dette punkt meldte *Thøger Nielsen* klart ud, idet han s. 24 anførte, at »Der er da heller ikke nogen synderlig samfundsmæssig kontrol med formålsvalget *eller opfyldelsen af formålet* (min fremhævelse) ...«.
21. Forholdet er nærmere beskrevet i *Betænkning* s. 137 ff. Se også *Finn Thomsen* s. 349, gengivet ndf. i kap. 3.
22. Eksempelvis *U 1936.823 Ø*, *U 1959.641 H*, *U 1963.734 H*, *U 1971.354 Ø* og *U 1977.418 H*. Også for Norge og Sveriges vedkommende gælder, at antallet af retssager på området har været beskedent såvel civilretligt som skatteretligt.

præsumptive misbrug var mindst. Også hvad angår regnskabsaflæggelse og revision er der traditionelt stillet beskedne krav til fondene.

Det hører eksempelvis med til myterne på fondsområdet, at fondene uddeler alle sine midler (indtægter), og at dette sker til formål, som samfundet anser for almenvelgørende/almennyttige.[23] Disse begreber er *såvel før som under den nuværende lovgivning* skatte- og afgiftsretlige etiketter, som Fondsudvalget ikke fandt anvendelige i fondslovene, og som hverken teoretisk eller praktisk yder bidrag til fondsbegrebet, jf. kap. 4 (under *3.1*). Der er næppe tvivl om det historiske udgangspunkt – fonde/stiftelser var tæt forbundet med velgørenhed – men udviklingen er gået i en anden retning, således at det bliver et akademisk spørgsmål, *om* en fond i sin natur er/bør være velgørende, og – i bekræftende fald – om dette kunne være linieførende for den fremtidige udvikling på fondsområdet, se dog *Ditlev Tamms* udtalelse i *Betænkning* s. 23, gengivet i note 3 ovf. Såvel herhjemme som i Norge og Sverige har sagkyndige udvalg afvist at indskrænke "lovlige" fondsformål til formål af almenvelgørende eller almennyttig karakter. Det skyldes navnlig, at "velgørenheden" blev tabt undervejs: det forhold at retsområdet i mange år har fået lov til at passe sig selv, betød, at der kunne opstå former, der vanskeligt kan forenes med et historisk fondsbegreb.

2.5. Det, der foran er kaldt fondsretten, er i historisk lys synonymt med *legatretten* eller *stiftelsesretten*[24] – en disciplin, der i mange år var en okkult videnskab på linie med navneretten,[25] reglerne om flagning, hvaler på Færøerne o.l. Ligheden med navneretten lå i øvrigt i, at indtil 1985 beskæftigede få (statslige) embedsmænd sig med fonde og legater og som antydet i al væsentlighed kun med de fonde, hvis fundats var

23. Et tankevækkende eksempel findes i *Fonde med offentlig interesse* (1998) s. 15, hvor det hedder: »Der sondres mellem almennyttige og erhvervsdrivende fonde«. Justitsministeriet var repræsenteret i arbejdsgruppen. Betænkningen er nærmere behandlet i kap. 5-6.

24. Såvel i Norge som i Sverige tales om *stiftelser/stiftelsesretten*, smh. *Stiftelser i Norden*, hvor også jeg selv valgte at tale om stiftelser for at undgå (yderligere) sprogforbistring.

    I det danske lovsprog – navnlig i skatte- og afgiftslovene – anvendes ordet *stiftelse* stadig trods § 1 i de to fondslove fra 1984, se eksempelvis boafgiftslovens § 3, stk. 2, hvorefter skatteministeren er bemyndiget til at bevilge afgiftsfritagelse for arv m.v., der tilfalder ... foreninger, selskaber eller stiftelser med almenvelgørende eller andet almennyttigt formål. Der findes en række tilsvarende eksempler, men det virker noget besynderligt, at man helt frem til vore dage stadig anvender ordet stiftelse, se f.eks. § 7, stk. 4, i dataoplysningsloven fra 2000, der er gengivet i kap. 4. Trods ordvalget er der ikke tvivl om, at der tænkes på fonde.

25. *Borum* skrev således i Juristen 1944 s. 422 (i en anmeldelse af *Ib Lunøes* Dansk Personnavneret), at »Navneretten stadig er en Viden, der er udvalgt en lille Klan, som nok vil lette paa Sløret, men forbeholder sig Frihed til en Gang imellem at tage sig »en Ekstratur«, saakaldt »singulær« Afgørelse«.

"kgl. konfirmeret" (offentligt stadfæstet), smh. redegørelsen for denne praksis i *Betænkning* s. 137 ff. Forskellen lå navnlig i, at nogle advokater og revisorer havde specialiseret sig i oprettelse af fonde og på den måde erhvervet sig en interesseret og afhængig kundekreds, navnlig for advokatens vedkommende principielt uafhængig af, om klienten var i live eller ej.[26] I dag er fondsretten en mere veldefineret disciplin, der har interesse ikke mindst som følge af den regulering, der skete i midten af 1980'erne; et eksempel på interessen ses i, at der fra midten af 1990'erne undervises i fondsret på de højere læreanstalter. Det offentlige er begyndt at interessere sig for de fondsdannelser, de selv har etableret, og i helt ny tid er fondene kommet i focus gennem debatten om *corporate governance* og *shareholder value*. I *Debatoplæg om aktivt ejerskab*[27] s. 253 ff drøftes således bl.a. de fondsejede virksomheders muligheder for at få tilført kapital og spørgsmål om ændring af vedtægterne.

Fondsretten er således i bevægelse, og der dukker stadig nye problemer op. I hvert fald på permutationsområdet er der kommet gang i debatten via det ovennævnte debatoplæg fra 1999 og ikke mindst efter, at *Carlsbergfondet* ved Civilretsdirektoratets brev af 27. april 2000 har fået tilladelse til at ændre fundatsens krav om, at Carlsbergfondet stedse skal være ejer af mindst 51% af aktiekapitalen i Carlsberg A/S. Selv om afgørelsen retligt forekommer (mere end) problematisk med det nuværende lovgrundlag, er det efter min bedømmelse givet, at myndighederne herved har slækket kraftigt på fondsrettens nøgleprincip om stifterviljens betydning, og i fremtiden må indrette en noget mere liberal praksis på permutationsområdet.[28]

2.6. Nogle terminologiske spørgsmål:

Ad ordet "fond": Efter *Betænkning* s. 43 har udtrykkene fonde, legater, stiftelser og selvejende institutioner ikke et bestemt retligt indhold, der adskiller dem fra hinanden. Samme sted redegøres for den traditionelle anvendelse af begreberne, idet det samtidig anføres, at der ikke knytter

26. Smh. *Lærebog* s. 12. Under den 1. stiftelsesretlige konference i Lund (1999) hørte jeg det tankevækkende udtryk *styring fra graven*.
27. 1999, afgivet af en arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomiministeriet, smh. *Jytte Heje Mikkelsen* i Revision & Regnskabsvæsen 1999/11 s. 39 ff, *Lennart Lynge Andersen* i Julebog 1999, Juridisk Institut, s. 225 ff og *Bernhard Gomard* i Revision & Regnskabsvæsen 2000/1 s. 14 ff.
28. Det kan ofte være vanskeligt at komme i besiddelse af vedtægter, principielle administrative afgørelser på fondsområdet o.l. Det gælder ikke brevet af 27. april 2000, der straks blev udstillet på Civilretsdirektoratets hjemmeside, jf. www.civildir.dk/publikationer.

sig særlige retsvirkninger til hvilken betegnelse der anvendes.[29] Denne udtalelse må antages fortsat at have gyldighed, såfremt den forstås som vedrørende det sproglige, men det må antages, at denne motivbemærkning i retlig henseende må opgives, jf. kap. 3 (under *7*).

Efter fondslovene af 1984 er fællesbetegnelsen for *fonde, legater, stiftelser og andre selvejende institutioner* ordet *fond*,[30] smh. § 1 i begge love, og fonde, der er stiftet efter den 1. januar 1985, skal anvende ordet fond i navnet. Jeg anvender i overensstemmelse hermed ordene "fond" og "fondsretten", medens ordet "legat" reserveres til historiske bemærkninger, eksempelvis "legatpraksis", der dækker administrativ praksis på området (typisk vedrørende offentligt stadfæstede fonde) indtil fondslovenes ikrafttræden den 1. januar 1985, smh. *Betænkning* s. 137 ff.[31] I forbindelse med de historiske bemærkninger (og redegørelsen for norsk og svensk ret) har det flere steder været mest naturligt at anvende ordet "stiftelse". Ved de nordiske konferencer, der nu afholdes regelmæssigt, har vi vedtaget at anvende ordet stiftelser.

Ordet *fond* har dog noget ældre byrd. I Ordbog over Det Danske Sprog (1923) er der henvisninger flere hundrede år tilbage, og generelt anføres det om ordet fond »kapital (især: offentlig) som er udsat eller henlagt i et ell. andet særligt øjemed (ofte om pengestiftelser med veldædigt, videnskabeligt ell. kunstnerisk formaal) ...«.

Før fondslovene i 1984 anvendte koncipisterne hyppigst ordet "fundats" om det privatretlige grundlag for en fonds virksomhed, og dette lidt støvede udtryk passer godt på fondsreglerne, men Justitsministeriets Lovafdeling og Industriministeriet valgte i lovene at benytte ordet "vedtægt", idet ordet "fundats" dog blev nævnt i fondslovens § 6, stk. 1, som alternativ betegnelse.[32]

I denne fremstilling anvendes som i fondslovene ordet "vedtægt" eller "vedtægter".

---

29. *Oppermann* – i 1860 – omtaler s. 9 f, at stiftelserne ofte har "særegne navne", klostre, hospitaler, donation og legat.
30. Før 1984 talte de fleste forfattere (og Fondsudvalget) om *fonds*. Efter 1984 blev det hurtigt almindeligt at tale om "fonde", uden at terminologiskiftet nærmere kan tid- eller stedfæstes. Personligt er jeg ikke i tvivl om, at det var den daværende chef for landets største godkendte forvaltningsafdeling, der var "ordførende".
31. I Ordbog over Det Danske Sprog (1931) finder man under ordet *legat* definitionen »formuerettighed, som i en afdøds testamente overføres til en i testamentet nævnt institution ell. person, især i form af en kapital, hvis aarlige rentebeløb skal anvendes til et vist (veldædigt) formaal.« En nogenlunde tilsvarende definition finder man om ordet *stiftelse*, hvor man dog både nævner oprettelse ved gavebrev og ved testamente. Man fortsætter her med ordene »dels om en saadan institution, der yder understøttelse in natura, især i form af fribolig o.lign. ...«.
32. Som et kuriosum nævnes, at man ved lovændringen i 1991 glemte sprogbrugen fra lovgivningen i 1984 og pány anvendte ordet "fundats" i fondslovens § 25 (men ikke i § 38, der blev ændret ved samme lejlighed).

3. Fondsrettens kilder

Retlig regulering af fondsområdet skete reelt først i 1984. Der var enkelte retsregler om fonde før da, smh. kap. 2, og der var en vis skatteretlig praksis, men området levede i en dunkel belysning. Der var få retssager, og det offentlige interesserede sig i al almindelighed kun for de konfirmerede fonde. Men da man lovgav i 1984, byggede man på og skabte liv i de gamle retsregler.

Studiet af fondsretten må derfor navnlig bygge på tre velkendte retskilder:

– *fondslovene* af 1984 med senere ændringer
– en række uskrevne *grundsætninger*, der oftest har rod langt tilbage
– *praksis*, såvel administrativ som retspraksis.

Det kræver ingen særlig forklaring, at de to fondslove er primære kilder i et arbejde som det foreliggende. Udviklingen, der førte til lovgivning i 1984, er nærmere beskrevet nedenfor i kap. 2. Den almindelige fondslov – *lov om fonde og visse foreninger* – regulerer forholdene for de ikke-erhvervsdrivende fonde, og loven er principielt selvbærende, men ved en række spørgsmål må anden lovgivning træde hjælpende til. Dette gælder eksempelvis arve- og skiftelovgivningen og dele af den almindelige selskabsret. Også *lov om erhvervsdrivende fonde* er tilstræbt at være selvbærende, men den nære sammenhæng med de øvrige selskabsretlige love – navnlig aktieselskabsloven og årsregnskabsloven – gør, at den almindelige selskabsret udgør en del af retskildeapparatet. Skal man eksempelvis undersøge et spørgsmål om inhabilitet, finder man bestemmelser herom i fondslovene, men de største erfaringer er gjort i aktieselskaberne.[33]

Fondslovene indeholder først og fremmest, hvad man kan kalde *almindelige spille- og tilsynsregler* for vedkommende fondstype. Det sikres herved, jf. *Betænkning* s. 30, at "fondes virksomhed udøves under iagttagelse af visse grundlæggende regler, der medvirker til at sikre en forsvarlig drift. Ved vurderingen af behovet for sådanne regler må det erindres, at fonde normalt skal virke uden tidsbegrænsning, og at der.... ikke er noget uden for bestyrelsen stående organ, som kan føre tilsyn med bestyrelsen og medvirke til at foretage de tilpasninger, som i kraft af fondenes i princippet tidsubegrænsede virksomhed kan være nødvendige på grund af ændrede forhold". Det er karakteristisk, at begge

33. Se om inhabilitet *Lennart Lynge Andersen* i Julebog 1996, Juridisk Institut, s. 23 ff.

fondslove forudsætter, at der er etableret en fond.[34] Lovene må suppleres med (en række) uskrevne retsgrundsætninger, der typisk har rod i Justitsministeriets eller Skattedepartementets praksis før fondslovene. Kap. 3-4 om udformningen af fondsbegrebet handler i vidt omfang om disse forhold, der således både er en primær kilde og fremstillingens hovedgenstand.

Man kan eksempelvis ikke direkte læse i de to fondslove, at en fond skal ledes af en bestyrelse, der er *uafhængig af fondens stifter*, og det samme gør sig gældende ved fondsrettens væsentligste princip, *krympereglen*, hvorefter en fonds aktiver skal være uigenkaldeligt udskilt fra stifterens formuesfære. Fondsudvalget valgte bevidst at overlade den nærmere skræddersyning af disse principper til retsudviklingen. Hovedprincipperne anså man for at være så rodfæstede, at det var overflødigt at beskrive i loven, hvornår der foreligger en fond. Denne lovgivningsteknik, der står i modsætning til den, der er valgt i Norge og Sverige, har ikke voldt problemer for de fleste fondes vedkommende, men det viste sig i de første år efter fondsregistreringen i 1983-84, at de betydelige frihedsgrader (og den manglende offentlige interesse), der herskede indtil fondslovene, også var benyttet til kreative løsninger. Dette medførte heftig aktivitet i Fondsregistrets første år, og allerede derfor har administrativ praksis betydning.[35]

---

34. I almindelighed regulerer fondslovene ikke stiftelsesspørgsmål, smh. *Betænkning* s. 55 og hertil *Magnus Aarbakke* i TfR 1987 s. 454. Fondslovens § 6, stk. 2, indeholder en administrativ regel om, hvornår en almindelig fond skal foretage anmeldelse til fondsmyndigheden og skattemyndighederne. Erhvervsfondsloven indeholder i §§ 5-6 krav om registrering af erhvervsdrivende fonde i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og regulerer således ét vigtigt punkt af stiftelsesproceduren på linie med reglerne for aktieselskaber og anpartsselskaber. Nye ikke-erhvervsdrivende fonde skulle fra 1985-1991 registreres i Fondsregistret for at opnå retsevne, men reglerne herom i fondslovens §§ 4-5 blev ophævet ved lov nr. 350 af 6. juni 1991, således at en almindelig fond i dag opnår retsevne ved stiftelsen.

    Fondslovens § 8, stk. 2, fastsætter, at fonde med aktiver under 250.000 kr. kun kan stiftes med samtykke fra Civilretsdirektoratet.

35. I februar 1992 udsendte Civilretsdirektoratet en vejledning om fondsbegrebet. Vejledningen ligger meget tæt op ad Fondsudvalgets betænkning, men der er i et vist omfang foretaget àjourføring med administrativ praksis. Vejledningen kan ses på Civilretsdirektoratets hjemmeside, og den var optaget som bilag til det nu ophævede fondsbeskatningscirkulære.

    Vejledningen illustrerer den ydmyghed, der altid har præget justitsministerielle embedsmænd, idet den afsluttes med ordene: »Det har været Fondsregistrets generelle erfaring, at den begrebsmæssige afgrænsning af fonde undertiden kan give anledning til betydelig tvivl, og at det altid har været nødvendigt at foretage en konkret og samlet bedømmelse af hver enkelt sag i lyset af de synspunkter, der er nævnt ovenfor.«

4. Hvor står vi i dag? Fremstillingens temaer

4.1. *Indledende bemærkninger*

Fondslovene har nu virket i godt 16 år. Jeg har ofte mødt praktikere, der mener, at man gik fra den ene grøft over i en anden grøft. Efter min bedømmelse kræver det ikke nærmere dokumentation, at fondslovene i et vist omfang har haft gennemslagskraft og har opfyldt en væsentlig mission, navnlig at skabe (en vis?) orden og overblik på et vigtigt område, der burde have været reguleret længe før, navnlig når man tager i betragtning fondenes antal, deres samfundsmæssige betydning og de betydelige skatteprivilegier, der var før 1987. Fondsudvalgets arbejde og de første år under fondslovene afslørede, at man reelt vidste meget lidt om, hvad der foregik i fondene. Bortset fra udsagn fra enkelte politikere, et debatoplæg fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (omtalt i kap. 2) og *Thøger Nielsens* nævnte artikel om fondenes uholdbare skatteprivilegier[36] syntes de fleste at lægge til grund, at fondene havde orden i eget hus, det vil navnlig sige

– at den reelle skattefrihed ikke blev udnyttet til at konsolidere formuerne
– at fondene (i al væsentlighed) foretog uddeling til formål, som flertallet i samfundet fandt velgørende eller nyttige[37]
– at fondskonstruktionen var velegnet til at løse eksempelvis generationsskifteproblemer, og i det hele taget var en hensigtsmæssig organisationsform for erhvervsvirksomhed.[38]

Selv om 1991-lovændringen (omtalt ndf. kap. 2 (*5*)) bevidst ødelagde det "bureaukratiske" system og samtidig mere eller mindre gjorde den mulighed for *offentlighed*, der var tilvejebragt ved lovgivningen i 1984, illusorisk,[39] forekommer det ubetænkeligt at lægge til grund, at langt de fleste private fonde i dag opfylder lovgivningens mere basale krav.

36. Revision & Regnskabsvæsen 1970 s. 22 ff.
37. Samme iagttagelse bygger *Kristof Glamann* på i *Festskrift til Laurits Ringgård* (1989) s. 95 f.
38. Eksempelvis *Kristian Mogensen* s. 324 – dog ledsaget af et væsentligt spørgsmålstegn – *Kjeld Rørdam* i UfR 1977 B s. 17 ff og *Finn Thomsen* s. 351 ff. I *Debatoplæg om aktivt ejerskab* (1999) s. 253 stilles der væsentlige spørgsmål om hensigtsmæssigheden af erhvervsdrivende fonde i et moderne samfund, der kalder på mere og mere kapital og øget indflydelse til aktionærerne.
39. Det var væsentligt for Fondsudvalget, at der blev skabt mulighed for aktindsigt i vedtægter, årsregnskaber m.v., smh. *Betænkning* s. 30 og 47, og oprettelsen af et centralt register, *Fondsregistret*, fremmede denne målsætning. Efter 1992 er muligheden for aktindsigt ikke afskaffet, men det må antages, at mulighederne er gjort i hvert fald delvis illusoriske for de ikke-erhvervsdrivende fonde, idet oplysningerne her skal søges hos den lokale skattemyndighed, smh. *Fonde og Foreninger I* s. 191 og Skatteministeriets bekendtgørelse nr. 1181 af 23. december 1993.

4.2. *Hvorfor byggede lovgivningen på administrativ praksis?*
Tiden er moden til at undersøge nogle principielle problemstillinger, der stadig ikke er dyrket til bunds. Det er mit postulat, at udviklingen siden 1984, hvor de to fondslove blev gennemført, på en række punkter har illustreret, at der består et skisma mellem lovgivningen og det virkelige liv.[40] Dette tema spilles i forskellige tonearter, navnlig i kap. 3-8, og det er for at lette forståelsen af dette tema, at jeg flere gange vender tilbage til, hvorledes forholdene tog sig ud i begyndelsen af 1980'erne, hvor Fondsudvalget færdiggjorde *Betænkning nr. 970/1982 om fonde.*

Uden at jeg har ønsker om at gå dybt ind på den måde, udvalgets arbejde forløb på, er det nødvendigt at accentuere et vigtigt punkt: Fondsudvalget blev ikke forsynet med alle oplysninger om, hvad der foregik. Jeg er ikke fuldt ud i stand til at forklare hvorfor, men det har i en årrække stået klart, at dette var tilfældet. Der sad i udvalget stor ekspertise med hensyn til de kgl. konfirmerede fonde, der sad skatteretlig og erhvervsmæssig ekspertise, og der sad flere personer, der snarere var lobbyister end egentlig sagkyndige. *Det var langt overvejende de offentliges repræsentanter, der fik reel indflydelse på udformningen af lovgivningen*. De fortalte, hvad de vidste om fonde, og det er på de fleste punkter den viden, der har givet inspiration til enkeltreglerne i fondslovene. Begge love – mest markant lov om fonde og visse foreninger – bygger på den *legatpraksis*, der er blevet opbygget gennem århundreder, smh. *Betænkning* s. 30 og s. 137 ff, og ser man specielt på ændring af vedtægterne – *permutation* – er det tankevækkende, at praksis helt op til vore dage reelt hviler på de synspunkter, der blev gjort gældende i *A. S. Ørsteds* foredrag: Om Regeringens Ret til at ophæve eller forandre Stiftelser, som private Mænd har oprettet.[41]

Man kan derfor spørge: Hvor var "fondslivet", hvor var erhvervslivet, da det gjaldt? Hvorfor fortalte de ikke gennem deres udvalgsmedlemmer det øvrige udvalg eksempelvis

– hvorledes de ikke-konfirmerede fonde fungerede i praksis,
– hvad der nærmere stod i de fondsvedtægter, der ikke var kgl. konfir-

40. Mit postulat i så henseende er ikke af ny dato, eftersom jeg fremsatte det allerede i *FSRs årsskrift 1989* s. 13 ff.
41. Foredraget blev holdt i 1801 i Selskabet for Sandhed, trykt i Eunomia (1. del) i 1815. *Ørsted* var formentlig bl.a. inspireret af *Philomusus* bog om stiftelser (1771). Se også *Lennart Lynge Andersen* i Julebog 1997, Juridisk Institut, s. 209 f og Julebog 1999, Juridisk Institut, s. 228 ff. Som nævnt er det afgørende skifte først sket ved Civilretsdirektoratets brev af 27. april 2000 vedrørende Carlsbergfondet.

merede, og som derfor næsten aldrig var kendt uden for fondens kreds,
– hvorledes fondslovene, der for mere end 95%'s vedkommende bygger på betænkningens arbejde og forslag, ville tage sig ud, hvis forslagene blev gennemført?

Der kan være flere forklaringer. Det er efter min bedømmelse nærliggende at antage, at de, der "repræsenterede" fondene i Fondsudvalget, ikke ønskede lovgivning, og derfor fortalte de det øvrige udvalg så lidt som muligt. Der blev altså ført en form for strudsepolitik, og pludselig var det for sent. Løbet var kørt, og det viste sig, at selv ikke det politiske systemskifte, der skete i september 1982, kunne ændre ved dette.[42]

4.3. *Hvilke temaer bør overvejes?*
Afhandlingen analyserer og sammenkæder *fondsbegrebet* og *det offentliges anvendelse af fondsformen*. Disse hovedspørgsmål bør analyseres i en større sammenhæng, end det kan ske i en lærebog eller lovkommentar, for at vi kan opnå større viden og større klarhed på et ikke uvæsentligt område. Temaerne er tæt knyttet sammen om ét grundlæggende spørgsmål, *hvornår foreligger en fond? Kan man nå noget dybere i begrebsdannelsen, og er der det sammenfald mellem en "fond" og begrebet "en selvejende institution", som Fondsudvalget lagde til grund?*

Det kan synes overflødigt at omtale, hvorfor det er ønskeligt med et fast fondsbegreb, således som det (praktisk taget) kendes fra de øvrige selskabstyper. En nylig anmeldelse[43] nødvendiggør dog et par bemærkninger. Det har først og fremmest noget med retssikkerhed og forudsigelighed at gøre. Fonden er et selvstændigt retssubjekt, der skal være uafhængig af stifteren. Der er oftest betydelige økonomiske og ideelle interesser involveret, og når lovgiver har valgt en ordning, hvorefter almindelige fonde kan etableres, uden at der finder en offentlig prøvelse

42. I september 1982 tiltrådte *Poul Schlüters* første regering, og embedsmændene måtte vænne sig til, at jura kunne forstås på mange måder.
43. *Peter Mortensen* udtaler i U 2000 B s. 652 – i anledning af *Geir Woxholths* fremhævelse i *Stiftelser i Norden* s. 113 af, at en tilsynsordning på fondsområdet også er til fordel for fondene (stiftelserne), da de kan få vejledning fra tilsynsmyndigheden – at »Dette argument er dog cirkulært, idet stiftelserne ikke ville have brug for vejledning fra tilsynsmyndighederne, hvis der ikke var offentligretlige regler om tilsyn, kontrol, registrering mv.« Denne akademiske udtalelse savner holdepunkter. Det er den almindelige erfaring, at der hos advokater, revisorer, godkendte forvaltningsafdelinger mv. er et stort rådgivningsbehov, og at dette i vore dage ikke ville være mindre, hvis der ikke var lovgivning.

sted,[44] bør fondsstiftere og deres rådgivere have den vejledning, der ligger i at fastlægge og opretholde et konsistent fondsbegreb.[45] Den fordelagtige skatte- og afgiftslovgivning kræver, at begreberne ikke er for løse. Også hensynet til kreditorerne taler herfor.

> Jeg søger således med denne afhandling at nå noget dybere end tidligere med hensyn til fastlæggelsen af det privatretlige fondsbegreb, således som det ser ud efter fondslovene. En sådan undersøgelse kræver selvsagt viden om fortiden på området, men den historiske udvikling gør, at jeg også har anset det for både nyttigt og nødvendigt at behandle de forhold, der førte til fondslovgivning i 1984 (de materielle fondslove) og 1986 (fondsbeskatningsloven). Jeg søger at belyse, *hvorfor der blev nedsat et fondsudvalg*, og *hvorfor fondslovene fik den konkrete udformning, som tilfældet var.*
>
> Med udgangspunkt i det således fastlagte privatretlige fondsbegreb undersøger jeg i afhandlingens Del III fonde med offentligt engagement. Formålet er også her at skabe ny viden om, hvorledes det offentlige ved tilrettelæggelsen af sin organisation søger at nyttiggøre (udnytte?) begreberne fonde og selvejende institutioner.

Den konkrete disponering af afhandlingen er foretaget således:

4.3.1. Kap. 3 og 4 handler om det privatretlige fondsbegreb.

Går man uden for advokaternes og revisorernes kreds må det antages, at mange før 1980'erne havde, og mange stadig har, følgende billede af en fond: Gode mennesker har givet midler, således at (indtægterne af) midlerne anvendes til formål, som samfundet anser for almenvelgørende/almennyttige.

Denne beskrivelse, der foreløbig er ujuridisk, indeholder 3 karakteristika: a) *det donatoriske element*, b) *den urørlige kapital* og c) *en ledelse (bestyrelsen) foretager uddeling, og denne uddeling sker til formål, der af almenheden accepteres som anerkendelsesværdige.*

Selv om det ikke er påvist (og næppe kan påvises) videnskabeligt, var denne "urtype" den fremherskende langt op i det 20. århundrede. Med de erhvervsdrivende fonde – hvis *ideologiske sigte* var og er at drive, beherske og styre den underliggende erhvervsvirksomhed frem for at foretage uddeling til veldædige formål – fremkom imidlertid en helt ny

44. Tværtimod, se *Folketingstidende 1990/91, bilag A*, sp. 2586 f, hvor det om indsendelseskravet af vedtægter m.v. for en ny fond hedder, at »Formålet med indsendelsen af vedtægterne er i første række at gøre fondsmyndigheden opmærksom på fondens eksistens. Fondsmyndigheden skal ikke foretage sig videre. Der er således ikke mulighed for at forelægge spørgsmål om, hvorvidt en nyoprettet institution er en fond, for fondsmyndigheden.«
45. Tilsvarende *Katarina Olsson* s. 85, der peger på behovet for kontinuitet og stabilitet, og anfører, at fondsbegrebet bør være tydeligt og afgrænset for at skille fonden fra andre retsdannelser.

type, der kapitalmæssigt hurtigt blev den fremherskende.[46] Der skete en kvalitativ forandring af fondene,[47] selv om også disse fonde også bidrager til velgørenheden.

Der var som allerede nævnt flere grunde hertil: *skattelovgivningen*, *generationsskifteovervejelser*, samt *den manglende offentlige kontrol og det manglende tilsyn med fonde*.

De erhvervsdrivende fonde søgte ikke i den ydre form at udskille sig som fondstype. Formen var tværtimod velkendt. Gennemgår man vedtægterne for en række fonde – hvad jeg havde rig lejlighed til i årene 1984-1987 – vil man se, at vedtægterne på de fleste punkter blev udarbejdet i overensstemmelse med de regler og formuleringer, man kendte fra de almindelige fonde. Fondene er et af de talrige juridiske felter, hvor paradigmer har haft kronede dage.[48] Af skatte- og afgiftsmæssige årsager blev vedtægternes formålsbestemmelser i de erhvervsdrivende fonde ofte suppleret med, at der kunne foretages uddeling til veldædige formål, og her typisk med en bred formulering, der kunne vække gehør. Indsættelsen af sådanne formål – der i visse tilfælde har virket som rent skalkeskjul i den forstand, at der (praktisk taget) intet blev uddelt til disse formål – skjuler imidlertid ikke, at en fond på flere måder var – og er – en hensigtmæssig organisationsform. Man tog det, der var godt for stifteren og for erhvervsvirksomheden – skatte- og afgiftsfriheden, samlingen af ejerinteresser på fondens hånd, muligheden for at akkumulere, et liv i det skjulte[49] – og man forvandlede hermed den gamle stiftelsestype. *Man gik fra stiftelse til fond*.

Et *sidetema* er begreberne almenvelgørende/almennyttig. Der er hidtil kun skrevet sporadisk om dette emne, og jeg finder det ubetænkeligt at lægge til grund, at dette navnlig skyldes det tidligere fremhævede, at de fleste – men altså ikke *Thøger Nielsen* – tror, at fonde altid – udelukkende –

46. Udviklingen tog sin begyndelse i det 19. århundrede – eksempelvis er Carlsbergfondet stiftet i 1876 – men der kom først for alvor skub på fra 1950'erne, smh. *Ernst Kauffmann* s. 34 f og s. 41 f. Se herved de statistiske oplysninger i *Fondsregistret*: Fonde (1984) og ndf. i kap. 2 (under *3*). *Ernst Kauffmann* s. 36 ff indeholder oplysninger om ældre, erhvervsdrivende fonde.
47. Som det fremgår af *Ditlev Tamms* historiske redegørelse i *Betænkning* s. 9 ff er erhvervsdrift i form af klosterfonde og (andre) landbrugsfonde et af de ældste formål i fondene.
48. Anderledes *Kristian Mogensen* i Revision & Regnskabsvæsen 1969 s. 323 (»Intet kan ... være mere forkert og mere letsindigt [end i det store og hele at skrive bestemmelserne for andre fonde af]).« Fondsregistreringen i årene 1983-84 illustrerede, at der ikke var holdepunkter for *Mogensens* udtalelse – bortset fra at formålsbestemmelserne undertiden var "skræddersyede". Det er dog min erfaring, at også formålsbestemmelsen i erhvervsdrivende fonde hyppigt har standardpræg.
49. *Kort sagt*: Bortset fra det juridiske element, at ejendomsretten nu lå i fonden, kunne alt fortsætte som hidtil. Se f.eks. *Ernst Kauffmann* s. 195 og *Kristian Mogensen* s. 315 (gengivet ndf. i kap. 3 (*2*)).

foretager uddeling til velgørende formål. Fondsudvalget (*Betænkning* s. 33, 50 og 138) anbefalede på grundlag af en analyse af begreberne, at de ikke blev anvendt i den kommende lovgivning, og dette blev løsningen i de to fondslove. Begreberne findes (og fandtes) imidlertid i skatte- og afgiftslovgivningen, hvor de har meget lang tradition.[50]

4.3.2. Kapitel 5-12 handler om offentlige fonde.

4.3.2.1. Fonde med offentligt engagement synes at have fået større betydning i de senere år. Begrebet "offentlige fonde" dækker ikke over et fast retligt begreb, men det leder tanken hen på forskellige indretninger, der trods deres antal og betydning ikke er velbelyst i dansk ret. Sprogligt synes begrebet at omfatte fonde, hvor det offentlige på en eller anden måde er aktiv (eller har indflydelse), eksempelvis som stifter og/eller bidragyder. Begrebet forudsætter efter en naturlig sproglig forståelse, at der er tale om fonde.

Inden for særligt undervisnings-, kultur- og socialsektoren anvendtes fondsformen ofte fra slutningen af 1800'tallet, idet man normalt talte om "selvejende institutioner". Denne retsfigur var ikke valgt med henblik på, at institutionen skulle foretage uddeling i ordets snævre forstand, idet der her først og fremmest var tale om, at fondsformen blev anvendt som *den selskabsretlige organisationsform*. Man havde ikke behov for af skatte- og afgiftsmæssige årsager at garnere vedtægterne med andre ("almennyttige") formål. Der var ikke tale om, at fonden skulle foretage uddeling til et vist formål. Fonden skulle være *den juridiske ramme om de(n) pågældende aktivitet(er)*, og fondsformen blev valgt, fordi den indeholdt nogle elementer, der forekom positive for den pågældende aktivitet, manglen på eksterne ejere,[51] kombineret med den traditionelle misforståelse, at fonde og profithensyn er inkommensurable størrelser. Det blev oplevet som en positiv faktor, at der ikke var nogen personlig hæftelse – hvad der som bekendt kan være relevant, når det gælder kulturelle aktiviteter m.v.[52] Hertil kom traditionen. Fondsformen blev (bliver) ofte anvendt i sammenhænge, hvor institutioner ikke kunne leve uden offentlig støtte. Man tænkte (tænker) ikke så grundigt over, om det nu var en selvejende institution

50. Se nærmere kap. 4 (afsnit *3*).
51. Dette forhold blev også fremhævet af Arbejdsgruppen om selvejende institutioners bevillingsmæssige stilling (Budgetdepartementet 1979) s. 9.
52. Se f.eks. *U 1984.908 SH* og *utrykt Københavns Byrets dom af 17. februar 1989*, der er refereret i *Fonde og Foreninger I* s. 54. I den førstnævnte dom anførte konkursboet bl.a., at »Først på et tidspunkt, da man kunne have fordel af det, nemlig for at begrænse sit ansvar, fik konstruktionen selvejende institution interesse.« Dommen, der frifandt to kunstnere, ville utvivlsomt få et andet udfald i dag.

eller ej.[53] Det er nærliggende med *Poul Meyer* (Offentlig Forvaltning (3. udg. 1979) s. 113) at antage, at baggrunden for disse fondsdannelser, der i en række tilfælde er etableret på initiativ af det offentlige, i mange tilfælde har været en uvilje mod at sammenblande de offentlige tilskud med private profithensyn.

Udgangspunket for mine undersøgelser har været en stigende fornemmelse af, at virkeligheden formentlig er en anden, således at en række (formentlig langt de fleste) "offentlige fonde" falder uden for selv et rummeligt fondsbegreb. Dette skyldes navnlig, at det offentlige har meget vanskeligt ved at krympe sig, hvad enten det angår ledelsen af indretningen, eller det gælder dispositioner over formuen, særligt hvis indretningen opløses. På denne baggrund er et væsentligt sigte at få afdækket,[54]

- brugen af fonde/selvejende institutioner, hvad enten der er tale om fonde oprettet ved lov, eller der er tale om fonde (selvejende institutioner), hvis eksistens forudsættes i en særlov
- om der i det hele taget foreligger fonde
- om disse indretninger har sådanne fællestræk, at der kan udskilles en særlig fondstype (i så fald som en fondstype sui generis) samt – i et vist omfang
- om det offentliges anvendelse af fondsformen vil give anledning til specielle (ikke direkte fondsretlige) problemer, særligt i afgrænsningen af den offentlige forvaltning.

4.3.2.2. Mit metodevalg i Del III, herunder navnlig opdelingen af stoffet, skal også ses i lyset af, at det nok før har været forsøgt at trænge dybere ind i institutionernes retlige struktur, men det er længe siden, og stoffet er modent til behandling.

Ernst Kauffmanns bog om erhvervsdrivende selvejende institutioner (1. udg. 1963, 3. udg. 1973) indeholder meget detaillerede oplysninger om, hvad der kan findes i lovgivningen, administrative afgørelser offentliggjort

53. Se eksempelvis *U 1999.728 H*, der for udenforstående er en lidt banal sag om berettigelsen af, at en kommune havde afskediget en tjenestemand. Dommen er imidlertid et illustrativt eksempel på, at en kommune anvender fondsformen til kulturelle aktiviteter, uden at man sætter særlig skarpe grænser mellem kommunen og den "selvejende institution". Det står efter læsningen af dommen ikke klart, i hvilket omfang tjenestemanden påberåbte sig dette under sagen.
54. Som omtalt i kap. 5 har det offentlige – i første omgang gennem en foreløbig betænkning – også erkendt, at der knytter sig nogle væsentlige spørgsmål til de offentlige fonde, omend det tildels sker ud fra en anden synsvinkel end min. Udredningen begynder dog i fondsretten.

i Ministerialtidende[55] m.v. Man må imidlertid gøre sig klart, at forfatteren var tydeligt fascineret af begrebet *selvejende institution* (navnlig dets anvendelse i forbindelse med erhvervsmæssige aktiviteter), og at hans sigte – s. 17 – var at få belyst, »*om* der her er tale om et velkendt institut, som den retlige eller økonomiske udvikling har gjort mere brugbart og formålstjenligt end tidligere, *om* der er tale om en sproglig forskydning, hvorved udtrykket »selvejende institution« nu foretrækkes fremfor andre betegnelser, der dækkede over væsentlig samme indhold, eller *om* der er tale om en egentlig nydannelse i retlig, eventuelt også i økonomisk henseende.« – Denne undersøgelse kan foretages på flere måder; jeg har valgt en opdeling af stoffet i det privatretlige fondsbegreb og "fonde"/selvejende institutioner, der er oprettet af det offentlige, og det skyldes bl.a., at jeg har søgt at lære af *Ernst Kauffmanns* behandling: Det er styrken hos *Kauffmann*, at der tilvejebringes et meget stort og alsidigt materiale, og forfatterens bearbejdning af dette stof er efter min bedømmelse mere værdifuld, end *O. A. Borum* gav udtryk for,[56] men svagheden er, at ulige elementer på den måde blandes sammen – på et tidspunkt, hvor erfaringerne ikke var så store – således at man let mister overblikket. *Ernst Kauffmann* s. 29 ff er et eksempel herpå.

Man må ved behandlingen af afhandlingens Del III holde sig for øje, at det offentlige som stifter eller kapitalyder enten har flere strenge at spille på eller påtager sig en rolle, som om man har det. Der ligger ikke i det anførte en forhåndsafvisning af, at *Ernst Kauffmanns* principielle synspunkt s. 34 – at det ikke er muligt at nå frem til et fællesbegreb, der omfatter alle selvejende institutioner, – ikke også kan blive resultatet af mine undersøgelser, men jeg har ingen forhåndsmening herom, og under alle omstændigheder er den lovgivningsmæsige situation anderledes nu.

4.4. *Afgrænsning af emnekredsen*

For ikke at sprænge rammerne for fremstillingen har jeg tilstræbt en afgrænsning, der fokuserer på fondsbegrebet og de indretninger, der kalder sig fonde eller selvejende institutioner. Visse spørgsmål er udeladt, navnlig

- hvornår en fond må anses for stiftet, smh. note 1 ovenfor
- vedtægtsændringer i fonde (hvor der er en udvikling i gang, der kan betyde, at der ikke bliver samme focusering på stifterens vilje, som det har været tilfældet i de seneste 200 år)
- en drøftelse af hensigtmæssigheden i evigtvarende institutioner.

Dette spørgsmål er centralt bl.a. ved en fonds kapitalforhold og -place-

55. Ministerialtidende afdeling B optog indtil 1976 oplysninger om de stadfæstede fundatser.
56. Smh. Juristen 1964 s. 456 ff.

ring og ved ændringer af vedtægterne. De nordiske fonde er særegne ved, at de normalt stiftes på grundlag af én gave eller arv (eventuelt en gave i stifterens levende live, suppleret med arv, når stifteren afgår ved døden), og selv om vedtægterne ofte har bestemmelser om senere tilkomne gaver, er sådanne gaver sjældne.[57] En dansk fond lever normalt ikke af indsamlede midler eller driver fundraising mere systematisk. I f.eks. England og Frankrig er dette et centralt punkt ved planlægningen af en institutions økonomiske liv, men dels har det som nævnt traditionen mod sig, dels er danske fondsbestyrelser nok for statiske til, at dette vil blive mere almindeligt herhjemme.

– det offentliges tilsyn[58]

eller de særlige spørgsmål der knytter sig til fondes erhvervsmæssige virksomhed (bortset fra de – ganske få – punkter, der knytter sig til udformningen af fondsbegrebet). Hovedværket i Norden er *Katarina Olssons* disputats fra 1996.

Skatte- og afgiftsspørgsmål[59] er normalt kun omtalt, hvor der er en sammenhæng med afhandlingens hovedspørgsmål. Heri ligger ikke manglende erkendelse af, at mange fonde er stiftet på grundlag af skatte- og afgiftsmæssige overvejelser, men blot at undersøgelsen i al væsentlighed kan ske uden.

5. Nogle komparative bemærkninger[60]

Fremstillingen inddrager i et vist omfang internationalt stof, og på fonds-/stiftelsesområdet er det selvsagt naturligt at se nærmere på forholdene i Norge og Sverige. Kapitel 2 (afsnit *10-12*) indeholder en kort oversigt over forholdene dér, men det nordiske stof er i øvrigt søgt integreret i fremstillingen. Jeg har ikke fundet behov for at inddrage finsk eller islandsk ret.[61] Vedrørende finsk ret bør det dog nævnes, at der findes en finsk stiftelseslov fra 1931 med senere ændringer, der bygger på koncessionsprincippet. Tilladelse gives kun til stiftelser med almenvelgørende formål, og erhvervsdrivende stiftelser tillades kun, hvis erhvervsdriften i sig selv fremmer stiftelsens formål. Stiftelserne skal registreres, og der er

57. Konstruktionen i *U 1993.278 H* vedrørende Dansk Investeringsfond af 1. juli 1976, der er en sag om beskatning af en fond før fondsbeskatningsloven af 1986, må anses for at være meget usædvanlig. Hver kommanditist i de kommanditselskaber, fonden ejede, forpligtede sig til at yde en gave til fonden på 200 kr. for hver anpart på 50.000 kr. vedkommende tegnede.
58. Se herom *Katarina Olsson* s. 410 ff og *Geir Woxholth* i *Stiftelser i Norden* s. 111 ff.
59. Se generelt *Fonde og Foreninger II* (4. udg. 1998).
60. *Klaus J. Hopt* og *Dieter Reuter* (red.): Stiftungsrecht in Europa (2001) indeholder en række oversigtsartikler navnlig om Unionslandene.
61. Se om islandsk ret *Gaukur Jörundsson*: Statslig kontrol med legaters og stiftelsers ejendom og værdier ifølge islandsk ret (NAT 1970 s. 262 ff).

regnskabspligt under Justitsministeriets tilsyn. Antallet af finske stiftelser er beskedent og væsentligt under det, man finder i de andre lande. Det må antages at hænge sammen med de principper, der netop er nævnt.

Trods de internationale udblik er det klart, at fremstillingen først og fremmest tager sigte på en analyse af dansk (og nordisk) ret på fondsområdet. Vi er simpelthen på en række punkter nået længere end de andre! Allerede *Thøger Nielsen* fremhævede i 1970, at der i vidt omfang syntes at være tale om et dansk fænomen, og selv om der kan sættes spørgsmålstegn ved dette udsagn,[62] forekommer det navnlig efter fondslovene af 1984 berettiget at tale om en "dansk model", der kun til dels er nordisk.[63]

Det er min erfaring, at fremmed ret generelt ikke kan bidrage med meget på fondsområdet. Dette gælder eksempelvis tysk ret, hvor der fra 1896 har været bestemmelser om *Stiftungen* i BGB §§ 80-96, men hvor lovgivningen i øvrigt er enkeltstatsopdelt, dog med regelsæt, der typisk har samme indhold.[64] En del videnskabsmænd og partiet De Grønne har i de seneste år arbejdet med en reform af området, der forventes gennemført i de næste 2-3 år. Også spørgsmålet om "fællesfonde" (*Community Foundations*, der er meget hyppige i USA) optager debatten.[65] Der har været danske tanker herom, men efter min viden ingen aktuelle. Engelsk ret har været mest optaget af *trusten*.[66] Der findes en række *charities*, men dette begreb er mere vidtrækkende end fonde, idet det dækker fonde, foreninger, NGO, trusts og andre lignende indretninger, der begunstiger

62. Det kommer an på, hvilket forhold der tænkes på. Udsagnet er muligvis dækkende, hvis der tænkes på skatte- og afgiftslovgivningen, eller hvis der er tænkt på (den reelle mulighed for) stifterindflydelse. *Thøger Nielsen* behandlede imidlertid navnlig de erhvervsdrivende fonde (i henseende til antal og betydning), og i så fald er udsagnet ikke dækkende.
63. Der er selvsagt en række lighedspunkter, smh. *Lennart Lynge Andersen*: Stiftelser over broen (*Boel Flodgren & Ruth Nielsen (red.)*: Rätten (om)kring Øresund (2000) s. 7 ff).
64. Der findes en omfattende litteratur, se navnlig *Werner Seyfart m.fl.*: Handbuch des Stiftungsrecht (1989) og *Herbert Kronke*: Stiftungstypus und Unternehmensträgerstiftung (1987), sidstnævnte værk tillige med en række henvisninger til dansk ret, samt *W. Rainer Waltz* i *Klaus J. Hopt og Dieter Reuter (red.): Stiftungsrecht in Europa* (2001) s. 197 ff. Se også *Katarina Olsson* s. 40 f (og s. 42 f om schweizisk ret).
65. Se f.eks. *Bertelsmann Stiftung*: Handbuch Bürgerstiftungen (2000).
66. Se navnlig *Hayton & Marshall*: Commentary & cases on Law of Trusts and Equitable Remedies (10. udg. 1996), *Hayton*: Law of Trusts (3. udg. 1998) og *Hayton, Kortmann og Verhagen (ed.)*: Principles of European Trust Law (1999) med dansk nationalrapport ved *Rasmus K. Feldthusen*.

    Haager-konferencen har gennemført konventionen af 1. juli 1985 om lovvalg for trusts og anerkendelse af disse. Konventionen er ikke underskrevet af Danmark, og der er ikke udsigt til, at dette vil ske foreløbig. Se om konventionen *Lennart Lynge Andersen* i NTIR 1986 s. 346 ff, *Ole Lando* i Juristen 1985 s. 137 ff og *Peter Arnt Nielsen*: International privat- og procesret (1997) s. 156 f.

    Se endvidere *W.A. Wilson (ed.)*: Trusts and Trust-like Devices (1981) med dansk bidrag s. 99 ff af *Torben Svenné Schmidt*, *Thøger Nielsen* i TfR 1989, nr. 213, *Ole Lando* i Juristen 1985 s. 137 ff, *Erik Werlauff*: Trust, anstalt og fond (U 1997 B s. 96 ff) og *Herman Federspiel* i U 1999 B s. 361 ff.

velgørende formål.[67] Inddragelsen af så forskellige typer betyder bl.a., at man har måttet anvende mange ressourcer på tilsynsspørgsmål.[68] *Frankrig* har sin egen fondshistorie. Alle fonde blev afskaffet af *Napoleon* ved Code Civil i 1804, og bortset fra et par videnskabelige afhandlinger rørte praktisk taget ingen ved emnet i mange år, før embedsmanden *Michel Pomey* i samarbejde med *Georges Pompidou* og (navnlig) *André Malraux* i slutningen af 1960'erne tog initiativ til oprettelsen af *Fondation de France*, der antages at være Frankrigs største fond. *Michel Pomey*[69] skrev siden *Traité des Fondations D'Utilité Publique* (1980), der den dag i dag må anses for et af de væsentligste fondsretlige værker, bl.a. fordi den indeholder en blanding af fondsjura (s. 173 ff) og reflektioner over de økonomiske realiteter bag en fondsdannelse, herunder i henseende til hvorledes der fortsat kan komme midler til fonden (s. 123 ff). Forfatteren udtaler s. 19, at man ikke finder en definition eller beskrivelse af begrebet *fondation* i den franske lovgivning, men at dette ikke er forskelligt fra en række andre lande. Enkelte lande har dog en mere præcis definition, og *Michel Pomey* fremhæver Holland, de nordiske lande og Iran. Efter hans død i 1983 mindskedes interessen for fonde i Frankrig væsentligt.[70] Der etableres dog enkelte nye fonde, og man har ved siden af koncessionsprincippet fastholdt, at kun fonde med almenvelgørende formål kan blive godkendt. Det anses ikke for muligt at etablere en erhvervsdrivende fond. I *Belgien* overvejes en lovreform, men man er stadig i støbeskeen.[71] Det er et fællestræk for flere af de nævnte lande, at man har vanskeligt ved at indpasse de erhvervsdrivende fonde i sammenhængen, hvor man måske betoner "non profit" mere, end vi har gjort herhjemme.

Der har vist sig stor interesse for fonde og beslægtede områder på *Balkan* og i *det tidligere Sovjetunionen*, hvor der selvsagt savnes store midler til genopbygningen, og hvor fonde m.v. ikke havde nogen naturlig plads under de tidligere regimer. I debatten, der navnlig er foregået på en række konferencer i de seneste 4-5 år, er der typisk focus på transparensspørgsmål og økonomisk kriminalitet, men (som også nævnt i *Stiftelser i Norden* s. 27 f) må det antages, at en eventuel lovgivning i de pågældende lande særligt vil have NGO'er for øje. Det forsøges dog at få etableret en lovgivning, der også omfatter fonde.

---

67. Ifølge sect. 96 (1) i Charities Act 1992 betyder ordet "Charity" "any institution, corporate or not, which is established for charitable purpose and is subject to the control of the High Court in the exercise of the court's jurisdiction with respect to charities." Se herom f.eks. *Keeton & Sheridan's*: The Modern Law of Charities (4. udg. 1992), der er standardværket på området.
68. Se herom Charities Act 1992. En levende illustration af den britiske velgørenhedsverden findes på w.w.w.charity-commission.gov.uk, der indeholder relevante retsregler, afgørelser fra kommissionen samt vejledning til bestyrelserne.
69. Forfatteren, hvis væsentligste virke var i Conseil d'Etat, dedicede bogen dels til dette og sin gamle læreanstalt dels til sin broder, der var maler, idet "pour qui j'aurai connu les problèmes du mécénat."
70. Der er ca. 400 fonde i Frankrig i dag, typisk med sociale, forskningsmæssige og/eller kulturelle formål.
71. Smh. *I. Banmeyer* og *C. Talbot*: Les Fondations, état présent et idées de réforme (1998) og *Eddy Wymeersch* i *Klaus J.Hopt* og *DieterReuter* (red.): Stiftungsrecht in Europa (2001) s. 275 ff.

EU som sådan er knapt begyndt på området – indsatsen indskrænker sig til et par arbejdspapirer – Europarådet har udarbejdet en kortfattet konvention om *NGO*, men konventionen, der omhandler spørgsmål om retssubjektivitet, kan ikke antages at have særlig fondsretlig interesse.[72]

Danmark er således med fondslovene af 1984 gået sine egne veje og har skabt moderne rammer for fondenes virksomhed. Dette afspejler sig i Norge og Sverige i 1990'erne. I *Norge* dokumenterer *NOU 1998:7 Om stiftelser*,[73] jf. nu Stiftelsesloven af 23. april 2001, at man har haft et godt blik for dele af den danske fondsret, og i *Sverige* er *Katarina Olssons* disputats fra 1996[74] om erhvervsdrivende stiftelser præget af talrige drøftelser af de danske løsninger.

6. Myndighedskompetencen

For ikke at skabe forvirring med hensyn til, hvilke myndigheder der udformer (og har udformet) fondsbegrebet, kan der være grund til at nævne følgende:

Indtil 1983 var der ikke nogen registreringsmyndighed, og der var heller ikke en egentlig "fondsmyndighed". De forskellige ministerier meddelte kgl. konfirmation inden for deres ressortområder, og selv om tvivlsomme spørgsmål ofte blev drøftet med Justitsministeriet, var der ikke pligt hertil. Permutationskompetencen lå i Justitsministeriet. Skattemyndighederne havde ikke nogen lovmæssigt defineret kompetence på fondsområdet, men de havde det våben, at de kunne nægte at godkende en institution som et selvstændigt skattesubjekt, og denne mulighed blev undertiden udnyttet.

I 1983 etableredes *Fondsregistret* som et kontor i *Familieretsdirektoratet*. Direktoratet tog navneforandring i 1989 til *Civilretsdirektoratet*. Efter at Fondsregistret blev nedlagt den 31. december 1991, er Civilretsdirektoratet fondsmyndighed for alle ikke-erhvervsdrivende fonde og for en del erhvervsdrivende fonde.

---

72. Konvention af 24. april 1986 om the Recognition og the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations.

    Konventionen og særtrækkene ved en NGO er behandlet af *Geir Woxholth*: Foreningsrett (2. udg. 1999) s. 503 ff. Begrebet NGO ses relativt sjældent anvendt i Danmark, men i forslag til finanslov for 2001 hedder det i § 06.32.05. – under overskriften "Bistand gennem private organisationer (NGO'er)" – at »Det er et væsentligt træk i det bilaterale udviklingssamarbejde at støtte den bistandsindsats, der udføres af de private organisationer (NGO'er).« Sætningen var i det væsentligste gentaget i forslaget for 2002, hvor det samtidig blev oplyst, at der var budgetteret med en udgift til NGO-bistand på ca. 1 mia. kr.
73. Anmeldt i U 1998 B s. 296 f.
74. Anmeldt af *Svante Johansson* i Juridisk Tidsskrift 1996-97 s. 809 ff og af mig i TfR 1998 s.784 ff.

Registreringsfunktionen blev nedlagt, og fondene skal nu foretage anmeldelse (men ikke med de registreringsvirkninger, der fandtes i den oprindelige lov) til den lokale skattemyndighed. For de almindelige fonde er det herefter skattemyndighederne, der skal tage stilling til, om der foreligger en fond eller ej, smh. senere i teksten.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens kompetence med hensyn til registrering af erhvervsdrivende fonde er uændret, bortset fra at der nu ikke foretages en dobbeltregistrering som i årene 1985-91. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har her mulighed for at konstatere, om der foreligger en fond. Der henvises til kap. 4 (under afsnit *8*).

7. Statistiske oplysninger

7.1. Det er tankevækkende, at ingen ved, hvor mange fonde, der findes i dag, og hvilke værdier ledelserne forvalter!

Disse talmæssige oplysninger kunne man få fra 1985-1991 – man kunne blot trykke på en knap, idet oplysningerne selvsagt var EDB-lagrede – men efter at *Fondsregistret* er blevet nedlagt fra den 1. januar 1992, forsvandt denne mulighed. Oplysningerne ligger i de lokale skatteforvaltninger, men der er ingen central indsamlinger af økonomiske oplysninger eller koordination i øvrigt.

Af redegørelsen "*Fonde*", som Fondsregistret under opbygning udsendte i januar 1984, fremgår, at 8852 fonde blev anmeldt under éngangsregistreringsloven af 31. maj 1983. Heraf var 1132 fonde anmeldt som erhvervsdrivende fonde. Fondene havde i 1982 en egenkapital på ca. 23 mia. kr., smh. redegørelsen s. 1. Disse tal siger i sig selv noget, men dels foretog en del fonde "efteranmeldelse", dels – og navnlig – må man lægge til grund, at der ikke var en fælles opgørelsespraksis af aktiverne. Eksempelvis opgjorde en del fonde værdipapirer til anskaffelsespris, jf. også oplysningerne nedenfor.

I min tid som kontorchef i Fondsregistret var der anmeldt ca. 10.000 almindelige fonde og ca. 1.000 erhvervsdrivende fonde. Egenkapitalen androg efter vore oplysninger noget større beløb, end det fremgik af redegørelsen, men dette stemmer overens med, at der var gang i økonomien i disse år, i hvert fald efter børsmæglernes opfattelse.

Det fremgår af *Foundations in Europe* (2001) s. 103, at Civilretsdirektoratet over for forfatterne har oplyst, at der nu er ca. 14.000 danske fonde. Dette tal er ikke specificeret, og det skal tages med det ovennævn-

te forbehold, at myndighederne ikke har mulighed for at angive tallet. – Det er min bedømmelse, at hvis man ikke tæller de "små" fonde med – d.v.s. ikke-erhvervsdrivende fonde med aktiver under 200.000 kr. – er tallet sat for højt, og omvendt må det antages, at hvis man tæller de små fonde med, er tallet sat for lavt.[75]

Af "*Debatoplæg om aktivt ejerskab*" (1999) fremgår s. 72, at der ultimo 1997 var registreret 1.094 erhvervsdrivende fonde i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Egenkapitalen er ca. 50 mia. kr, smh. s. 253, men s. 256 oplyses, at der er uens regnskabspraksis. Hvis de 10 største erhvervsvdrivende fonde havde værdiansat kapitalandele i børsnoterede datterselskaber til børskursværdi, ville egenkapitalen have været ca. 30 mia. kr. højere. I betragtning af de krav, der i dag stilles i regnskabsretten, er den oplysning ganske tankevækkende.

Siden er Danmark – og dermed utvivlsomt også fondene – blevet rigere. Der er også betydelige kapitaler i de ikke-erhvervsdrivende fonde, og det må antages, at den reelle egenkapital – opgjort efter anerkendte regnskabsprincipper – i de danske fonde andrager mere end 200 mia. kr. Men ingen ved det.

> Til gengæld er det tankevækkende at se, at medierne i de årlige oversigter over danskere i dyb nød (eksempelvis "Danmarks 50 rigeste milliardærer") altid har problemer med fondene. Talindsamlerne ved godt, at der er et problem, men de kan ikke få sig selv til at se bort fra fondenes midler, når det gælder om at få fastlagt Møllers, Kristiansens og Clausens formuer. Det seneste eksempel, jeg har fundet, er *Børsens Nyhedsmagasin* nr. 14 (maj 2001), hvor det s. 54 hedder:
>
> »**Fonde**: Selv om fonde i princippet er selvejende, er de medregnet i formuen. Som sådan er deres dispositioner i praksis underkastet stifternes vilje, hvorfor deres egenkapital henregnes til disses formuesfære.«

7.2. Af *DsJu 1979:4* – der er Stiftelseudredningens statistiske undersøgelse – fremgår s. 3, at der i 1976 var ca. 51.000 stiftelser i Sverige med en egenkapital på ca. 24 mia. SEK. *Henning Izos*: Stiftelselagen (1997) s. 11 henviser til, at der i 1990 var registreret ca. 16.000 stiftelser hos skattemyndighederne, og at der formentlig findes 20.000-30.000 svenske stiftelser. Af *SOU 1995:63 Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar* s. 326 fremgår, at der var optaget ca. 750 familiestiftelser i skattesystemet.

---

75. Se herved også *Hanne H. Balsløv* og *Gitte Tarum Gurskov* i TfS 1993, nr. 215 om erfaringerne i Københavns kommune.

Det svenske billede er, at der findes mange stiftelser, at man heller ikke i Sverige har overblik over antallet eller kapitalforholdene, men at der antagelig er mange små stiftelser. Alt i alt ligner de svenske og danske forhold hinanden på dette punkt.

7.3. Med hensyn til Norge oplyses det i *Ot prp nr 15 2000-2001*, at der pr. januar 2000 var registreret 8881 stiftelser i "Enhedsregisteret". Af disse stiftelser er 997 tillige registreret som erhvervsdrivende stiftelser i "Foretagsregistret". Der foreligger ikke samlede oplysninger om kapitalforhold, jf. ndf.

> I givet fald skal man tage i betragtning, at såvel 1980-loven som stiftelsesloven fra 2001 nok bygger på samme grundprincipper som de danske, men at man er mere liberale med hensyn til offentlige stiftelser.[76] For at reducere forbruget af olieindtægterne fra Nordsøen har man etableret dels en forsikringsfond i 1966, dels en petroleumsfond i 1990. Den sidstnævnte institution har aktiver i nærheden af 200 milliarder NOK.

7.4. Der er måske vanskeligt at finde sammenlignelige størrelser ude i den store verden. *Andrew Carnegie* (død 1919), der via sit velgørenhedsarbejde – stadig – er en af de mest kendte fondsstiftere, påstås at have udtalt, at »The man who dies rich dies in disgrace.« Han tjente mere end 500 mio. $ på produktion af stål, men han nåede da at give 325 mio. $ væk, bl.a. anvendt på 1.600 biblioteker, som han åbenbart havde en vis forkærlighed for.[77] Dette har givet inspiration for *Bill Gates og hustru* – de er vist i it-verdenen – der ifølge The Times for den 24. august 1999 netop havde givet 6 mia. $ og samtidig fusioneret to velgørende "fundations", der herved kom op på en kapital på 17,1 mia. $ (d.v.s. mere end 143.000.000.000 kr.).

På det tidspunkt blev den dog kapitalmæssigt overgået af den engelske *The wellcome Trust* (med store interesser bl.a. inden for medicinalindustrien), hvis kapital androg 19.2 mia. $.

Så store beløb kender vi ikke til i Danmark og næppe heller i Norden. Den kendteste stiftelse ude i verden er formentlig *Nobelstiftelsen*, der blev stiftet i 1900 på grundlag af arven efter Alfred Nobel, men midlerne er i virkeligheden ikke så overvældende store. Ifølge oplysninger på stif-

76. Smh. nedenfor i kap. 2 (afsnit *11*).
77. *Carnegie* kæmpede med *Rockerfeller-familien* om pladsen som verdens rigeste. *Ron Chernow* har i 1998 udsendt "Titan – The Life of John D. Rockefeller Sr."

telsens hjemmeside androg egenkapitalen pr. 31. december 2000 3,894 mia. SEK.

Der bliver imidlertid lagt mærke til de danske fondes virke – i hvert fald de store. I *Innst.O. nr. 74 (2000-2001)* vedrørende den nye norske stiftelseslov, udtaler Justiskomitèen bl.a., at man har noteret sig,

> »at man i Norge ikke har eksempler på større stiftelser som man kjenner fra våre naboland, eksempelvis Carlsberg-fondene og A. P. Møller-fondene i Danmark og Nobelstiftelsen, Riksbankens Jubileumsfond og Wallenberg-fondene i Sverige. Komiteen er kjent med den betydning Carlsberg-fondene har hatt for dansk grunnforskning, og har merket seg at A. P. Møller-fondene nylig avga et milliardbeløp til bygging av ny opera i København. Fra USA kjennes store og samfunnsnyttige stiftelser som eksemplvis Rockefeller, Ford, Packard, Kellogg og en rekke andre. Komiteen mener at et større innslag av stiftelser i det norske samfunn vil kunne bidra til å dekke viktige behov innenfor grunnforskning og andre kulturelle, sosiale og allmennyttige formål.«

Kapitel 2

Fondslovene 1984 – optakt og implementering

1. Indledning[78]

I 1984 blev gennemført to love, *lov om fonde og visse foreninger* og *lov om erhvervsdrivende fonde*, og i 1986 kom *fondsbeskatningsloven*. I årene inden havde lovgivning på skatteområdet ligget som et nødvendigt (politisk) tiltag, man blot havde vedtaget at gemme, til man fik overstået den almindelige lovgivning. Der kan næppe herske tvivl om, at det navnlig var fondsbeskatningsloven, der gav fondsbestyrelserne incitament til at virke som en fond. Dette har haft den positive effekt, at der kommer langt større midler ud til de formål, fondene støtter, frem for at der kun foretages passiv akkumulation af fondens indtægter,[79] og det er vel egentlig det, der i hvert fald historisk har været meningen med en fondsdannelse.

Historikeren (og mangeårig formand for Carlsbergfondet) *Kristof Glamann* udtrykker dette[80] meget rammende med ordene

> »Det er fondenes uddelingsfunktion, som mere end noget andet tegner deres profil. Uddelingerne er et væsentligt træk – det vigtigste – i deres image, og bestyrelsens vurdering af hvilken kurs, man skal lægge for uddelingerne, er af tilsvarende betydning. Bestyrelsens evne til at realisere vedtægternes intentioner viser noget om deres duelighed. Det er gerningerne, der tæller, når ledelsen og fondets præstationer – det man på engelsk kalder for performance – skal noteres på fondenes børstavle.«
>
> Tankegangen bag disse ord er også et af de underliggende temaer i *Knud Jensen*: De glade givere (1996), hvor forfatteren beskriver en række mæcener på (billed)kunstens område.

De temaer, der er genstanden for de privatretlige spørgsmål i denne afhandling, kræver nærmere viden om de politiske forhold, og de udta-

78. En kort introduktion til dette kapitel er givet i kap. 1 (under *4.6*).
79. P.g.a. den manglende centrale registrering af fondene foreligger der ikke tal, der viser forholdet mellem midler, der uddeles, og midler, der akkumuleres. I betragtning af det meget beskedne skatteprovenu fra fondene er der dog utvivlsomt dækning for udsagnet i teksten.
80. I "Det uddelende fond" (*Festskrift til Laurits Ringgård* (1989) s. 96), hvor der navnlig peges på fondenes mæcenrolle. Se også *Michel Pomey*: Traité des Fondations d'Utilité Publique (1980) s. 15 ff.

lelser i den retsvidenskabelige litteratur, der førte til, at regeringen i december 1977 traf beslutningen om at nedsætte *Fondsudvalget*, hvis forslag i al væsentlighed blev gennemført som de to fondslove i 1984. Fondsudvalget var et "gammeldags", uafhængigt udvalg i den forstand, at løsningerne (i hvert fald mig bekendt) ikke var dikteret på forhånd. Dette kapitel handler herom; kapitlet afsluttes med en oversigt over lovgivningen i Norge og Sverige, hvor udviklingen har været noget anderledes, men hvor fondene (*stiftelserne*) også har påkaldt sig stor interesse med lovgivning til følge.

2. Forholdene indtil ca. 1970[81]

Skal man beskrive udviklingen indtil fondslovene af 1984, kan det lægges til grund, at der ikke findes lovgivning, markante domme e.l., der har skabt en sådan klarhed over fondenes retsforhold, at man på det grundlag kan lave en analyse med opdeling i kategorier m.v., og – bortset fra de seneste 35-40 år – er det i al væsentlighed ikke muligt nærmere at angive nogle udviklingslinier. Stiftelserne/fondene udviklede sig langsomt gennem mange århundreder, navnlig gennem det meste af 1900'tallet, og selv om området optog nogle juridiske forfattere, må interessen siges at have været beskeden. Jeg har redegjort for nogle af grundene hertil i kap. 1. Den første, der i nyere tid sigtede mod en mere systematisk gennemgang af området, var *Ernst Kauffmann* (1. udg. 1963), men da var man inde i en udvikling, hvor der blev stiftet (mange) erhvervsdrivende fonde. Skal man trods det skrøbelige materiale forsøge at belyse visse forhold, viser min undersøgelse, at de vigtigste punkter i udviklingen har været følgende:

---

81. Formålet med dette korte afsnit er alene at sætte det efterfølgende stof ind i en vis historisk sammenhæng.

Ditlev Tamm udtaler i *Betænkning* s. 9, at »Netop stiftelsesretten er en del af retssystemet, hvor kendskab til den historiske udvikling på grund af disse retsformers høje ælde er af stor betydning«.

Det lyder smukt, og jeg ville gerne støtte synspunktet, men ikke mindst mit arbejde med denne afhandling har bekræftet, at det ikke er muligt. Det skyldes, at området var alt for forsømt i århundreder, og at den såkaldte kontraktsfrihed i det 20. århundrede – navnlig fra midten af 1950'erne – blev anvendt til alle mulige løsninger, der nok var lovlige (eller i hvert fald er blevet det) p.g.a. det vide stiftelsesbegreb, der blev accepteret, men som samlet betyder, at de retshistoriske erfaringer på stiftelsesområdet kan være interessante, men ikke nødvendigvis har større teoretisk eller praktisk værdi, når nutidens forhold skal undersøges. Retshistorien på området bidrager knapt nok til en dokumentation af, at fondene traditionelt har været knyttet til formål, som samfundet anså som almenvelgørende/almennyttige.

2.1. Der har tidligt i historien været oprettet stiftelser/fonde, smh. senest oplysningerne hos *Ernst Kauffmann* s. 79 ff og *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 9 ff. Markante eksempler er *Herlufsholm* fra 1565, *Walkendorfs kollegium* (1595) og *Regensen* (1623).[82] En pudsig statslig interesse for området så man i, at brødrene *de Hofman* fik til opgave at udarbejde en oversigt over de bestående stiftelser – et arbejde der tog mere end 25 år og blev afsluttet i 1780.[83] Der blev også tidligt stiftet erhvervsdrivende fonde (blot eksempelvis *Det Classenske Fideicommis* i 1792, der er baseret på landbrug, *Carlsbergfondet* i 1876, baseret på produktion af øl, og *Nordisk Insulinfond* i 1927, baseret på fabrikation af insulin), men det var først fra (slutningen af) 1950'erne, at de erhvervsdrivende fonde fik afgørende vækst. Monarken oprettede i tidens løb en række stiftelser.

Bortset fra nogle udtalelser fra skattemyndighederne, der er nævnt ndf., synes det offentlige i perioden frem til nedsættelsen af Fondsudvalget ikke at have haft overvejelser om stiftelses-/fondsbegrebet, herunder om der burde sættes begrænsninger i en fonds formål eller virksomhed. Der blev dog udsendt en række forordninger o. l., der tog sigte på bedre kvalitet i regnskabsforholdene og sikkerhed for midlernes tilstedeværelse.[84] Disse regelsæt indgik i praksis vedrørende kgl. konfirmerede fonde.

Der tegner sig et billede, hvor etableringen af fonde indtil midten af det forrige århundrede især var karakteriseret af følgende elementer:

- fondene blev stiftet for at foretage uddeling til formål, der hyppigt men ikke altid havde godgørende karakter,
- "uddelingen" til formålet skete (som nu) ikke alene som uddeling af penge (typisk kaldet "legater"), men tillige i form af lån/leje af boliger, værelser o.l. (typisk kaldet "stiftelser", "klostre" eller "hospitaler"),
- man stiftede fonde navnlig for at sætte et minde over sig selv eller nærstående, f.eks. forældre,
- man stiftede formentlig også fonde p.g.a. skatte- og afgiftsfordelene, men spørgsmålet havde næppe samme betydning, og i hvert fald generationsskifteovervejelser havde ikke samme focus, som det fik fra 1960'erne,

82. *Ernst Kauffmann* s. 81 oplyser således, at der omkring 1780 fandtes 2.500 fonde, heraf ca. 50 var oprettet før Reformationen.
83. *Hans de Hofman*: Samlinger af publique og private Stiftelser, Fundationer og Gavebreve, som forefindes udi Danmark og Norge I – XI (1755-1780). Som påpeget af *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 18 er samlingen ikke forbeholdt selvstændige stiftelser, idet den også omfatter gaver til de bestående.
84. Smh. *Ditlev Tamm* s. 16 f.

– de erhvervsdrivende fonde havde ikke samme betydning som nu, jf. *Fondsregistret*: "Fonde" (1984) s. 58 (og ndf.), men der var dog oprettet et ganske pænt antal erhvervdrivende fonde, uden at denne udvikling blev registreret,
– fondene levede og kunne leve deres eget liv.

Den manglende statslige interesse for området viste sig som nævnt ved, at der i al væsentlighed ikke blev lovgivet for stiftelserne. Se dog Stempelforordningen fra 3. december 1828, der gav stempelfrihed for dokumenter, der blev udstedt til (bl.a.) »i Almindelighed alle af Kongen indrettede eller Confirmerede Stiftelser.« Ordene »i Almindelighed« skal formentlig ses i lyset af den uklarhed, der herskede om grænserne mellem offentlige og private stiftelser, smh. *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 20 med henvisninger. At denne uklarhed også omfattede stiftelsesbegrebet, toner klart frem, når man ser undtagelsen, der omfattede »... saadanne, som nærmest have enkelte Familiers eller Klassers Bedste til Gjenstand, eller som skiønt de have et for det almindelige Bedste gavnligt Øiemed tillige gaae ud paa at skaffe Interessenterne et Udbytte ...«. Man synes i hvert fald at kunne konkludere, at den sidste del af dette stiftelsesbegreb gik for vidt. Den juridiske litteratur *med hensyn til fondsbegrebet* er nærmere omtalt i kap. 3-4 i forbindelse med den generelle analyse af fondsbegrebet. Det vil fremgå heraf, at området på mange punkter fik lov til at leve sit eget liv.[85]

2.2. I den privatretlige[86] sammenhæng, jeg skriver om i disse kapitler, har det i al væsentlighed kun historisk interesse, at statsmagten over mange år anvendte mange kræfter på en ændret retlig struktur for de mange *len, majorater, stamhuse og fideikommisgodser*, der var stiftet med kongelige privilegier fra det 17. århundrede og frem efter. Blikket var også rettet mod stiftelsen *Vallø*, grundlagt af Christian VI's dronning, *Sophia Magdalene*, i 1737, og stiftelsen *Vemmetofte*, hvis fundats stammer fra 1735 (grundet på Christian V's dronning, *Charlotte Amalies*

85. Som et kuriøst eksempel fra min materialeindsamling kan nævnes, at man på Frederiksberg Kirkegård – der virkelig er en spadseretur værd, og så kan man jo bl.a. hilse på *A. S. Ørsteds* grav – finder en lille folder, der fortæller, at Frederiksberg Begravelsesvæsen blev oprettet ved Kgl. Resolution af 4. juni 1897 som selvejende institution. Institutionen administrerer 3 kirkegårde, Frederiksberg ældre Kirkegård, Solbjerg Kirkegård og Søndermark Kirkegård. Institutionen ledes af en bestyrelse.
86. Derimod kan enkelte af overvejelserne i den ældre litteratur være væsentlige fortolkningsbidrag, når det gælder de "offentlige fonde", der behandles i Del III, og hvor det på linie med overvejelserne for mere end hundrede år siden helt op til vore dage er et spørgsmål, om visse kapitaler kan inddrages under statskassen.

testamente).[87] I de mange strømninger op til grundloven af 1849 indgik hensynet til adelens interesser som bekendt ikke med stor vægt, og grundlovens § 98 indeholdt dels et forbud mod oprettelse af len, stamhuse og fideikommisgodser (se nu grundlovens § 84) dels den såkaldte løfteparagraf, hvorefter det skulle bestemmes ved lov, hvorledes len, majorater, m. v. kunne overgå til fri ejendom.

Man ville »udjævne Standsforskellen, ... befæste Standsligheden«, og »Samfundet – særligt et demokratisk Samfund, hvis Grundlovsprincip er at stille alle Borgere lige for Loven – kan ikke stille særlige Institutioner til Raadighed for at varetage og opretholde en på svundne Tiders Synspunkter bygget Særstilling for visse Slægter.«[88] Dette skete senere ved lensafløsningen i 1919 og ved 1954-loven om familiefideikommissers overgang til fri ejendom. Derimod gik både *Vallø* og *Vemmetofte* fri, og de fungerer i dag som fonde ("klostre"). Der har været mange forsøg på at angribe deres juridiske status – navnlig funderet i overvejelser om monarkens ret til at disponere (hvad var monarkens egne midler, og hvornår var der reelt tale om dispositioner over statsmidler; et spørgsmål, som allerede *Philomusus* var inde på i bogen *Om Stiftelser* (1771) s. 19 ff) – men et meget grundigt responsum, afgivet af *J. Nellemann* i 1872,[89] der bl.a. på grundlag af en analyse af Kongeloven fra 1665 fastslog, at de to klostre var selvejende institutioner i privatretlig forstand, blev afgørende også for de senere overvejelser om klostrenes skæbne i 1910'erne.

I 1913-betænkningen, der skulle tage teknisk stilling til, hvorledes løfteparagraffen fra 1849 og 1866 kunne udmøntes, anføres det s. 18:

> »Naar Grundloven nævner Len, Stamhuse og Fideikommisgodser, omfatte disse Udtryk ikke andre Formuegenstande end saadanne Familieformuer, som besiddes af de skiftende Generationer, til enhver tid af ét Medlem som virkelig Besidder, af de successionsberettigede som eventuelle Besiddere; hertil kan ikke henregnes Stiftelser, til hvilke der er henlagt en Formue til Fyldestgørelse af et bestemt Formaal; Stiftelsen som saadan er Ejer af Formuen; der er ingen til Formuen eventuelt berettigede, med hvem der kunne være Tale om at foretage en Formuedeling, saaledes som ved Majoratsformuen, og den oprindelige Testatorvilje er en ganske anden ved Oprettelse af Majorater end ved Oprettelse af Stiftelser; den, som opretter et Majorat, træffer Bestemmelse om, hvorledes Formuen skal

87. Også *Philomusus*: Om Stiftelser (1771) s. 24 og 56 f er inde på disse klostre.
88. Smh. *Betænkning afgiven af den ved Lov nr. 32 af 5. Marts 1909 nedsatte Kommission* (1913) s. 15 og 25 f. Se også Forhandlingerne i den af Folkethinget i henhold til Grundlovens § 46 nedsatte Commission til Undersøgelse angaaende Vallø adelige Stifts og Vemmetofte adelige Jomfruklosters Forhold (1872).
89. *J. Nellemann*: Om Valløe Stifts og Vemmetofte Klosters Retsforhold til Staten (1872).

fremarves, hver Gang den ved Besidderens Død falder i Arv; den, som opretter en Stiftelse, træffer kun Bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med hans Formue ved hans egen Død. Hverken direkte eller analogisk kan Grundlovens Bestemmelse anvendes på Stiftelser.«

2.3. Fra 1950'erne og til begyndelsen af 1980'erne skete der en ganske betydelig vækst i antallet af fonde, herunder de erhvervsdrivende fonde, smh. oplysningerne i *Fondsregistret*: Fonde (1984) s. 58 f og ndf. Som nærmere omtalt nedenfor afsnit *5* var mere end halvdelen af de fonde, der blev anmeldt til Fondsregistret under engangsregistreringsloven af 31. maj 1983, stiftet i de seneste 20 år (d.v.s. fra 1963-1983), og heraf var 20% af fondene stiftet i de seneste 5 år.

Bogen "Fonde" indeholder en række værdifulde tabeller, og den er den eneste fyldestgørende statistiske opgørelse, der findes om fondene. Navnlig er tabel 1 på s. 26 og tabel 29 på s. 58 af interesse. Det nævnes således s. 26, at Fondsudvalget i 1982 (i *Betænkning* s. 28 f) havde fremhævet, at der i de seneste årtier inden var sket en stigning i antallet af fonde, hvilket éngangsregistreringen bekræftede:

»Tabel 1 Alle fonde

Stiftelsesår	antal fonde	%
Før 1963	4099	46,3%
1963-1972	1636	18,5%
1973-1977	1267	14,3%
1978-1981	1316	14,9%
1982-1983	534	6,0%
Alle	8852	100%«

Med hensyn til de erhvervsdrivende fonde, viste Fondsregistrets undersøgelse følgende:

»Tabel 29 Erhvervsdrivende fonde

Stiftelsesår	antal fonde	%
Før 1963	426	37,6%
1963-1972	262	23,1%
1973-1977	162	14,3%
1978-1981	212	18,8%
1982-1983	70	6,2%
Alle	1132	100%«

Det er næppe muligt mere eksakt at give grundene til denne udvikling, særligt fordi den skete så diskret og over en periode, se dog Fondsudvalgets kommissorium i *Betænkning* s. 5, hvor der peges på de gældende skatte- og afgiftsregler. Dette kan ikke stå alene, idet det må antages, at lige så væsentlige elementer – foruden væksten i samfundet – var det øgede focus på *generationsskiftespørgsmål* (der rækker ud over skatter og afgifter, idet det bl.a. omfatter spørgsmålet, hvorledes man kunne holde ejerforholdet til en virksomhed samlet, se herved også *Erik Severinsens* udtalelse, gengivet i afsnit *2.4* ndf.) samt det forhold, at *rådgiverne (f.eks. advokaterne) havde specialiseret sig*. Rådgiverne var i stand til at levere varen – ofte på en sådan måde, at stifteren ikke oplevede nogen reel forskel i henseende til "hans" virksomhed – og det foregik så diskret, at der gik lang tid, før samfundet registrerede udviklingen.

> Tallene viser også, at nedsættelsen af Fondsudvalget ikke afskrækkede fondsstifterne og deres rådgivere, idet aktiviteten fortsatte, medens udvalget arbejdede. Nogle af disse fonde er formentlig etableret ud fra det synspunkt, at "ældre" fonde måske ville blive mildere behandlet i de kommende fondslove. Lovene førte ikke til nogen væsentlig forskelsbehandling.
>
> I dagene før lovens ikrafttræden den 1. januar 1985 blev der også stiftet en række fonde, herunder forsøgt stiftet "skuffefonde" med en kapital på 500 kr. Fondsregistret afviste i almindelighed anmeldelserne af skuffefondene med den begrundelse, at der ikke var tilsigtet en reel fondsdannelse.[90] – Der kan ikke herske tvivl om, at denne nichevirksomhed ikke havde fremtiden for sig, idet elementære regler, herunder navnlig formålsrelationen, hindrede, at "fonden" kunne komme til at virke.

En vis vejledning i skattemyndighedernes tænkemåde i denne periode kan dog ses i en udtalelse, som Statens Ligningsdirektorat offentliggjorde i Revision & Regnskabsvæsen 1958 s. 117, hvor spørgsmålet gik på direktoratets betingelser for *i skattemæssig henseende* at anerkende en fondsdannelse. Herefter var det en betingelse, at

> »legatmidlerne er endeligt unddraget stifterens rådighed såvel i levende live som ved testamente, så de ikke kan vende tilbage til stifteren eller

90. Se også Civilretsdirektoratets sag j. nr. 1993-741-08224, der er omtalt i Nyt om Fonde 5/1995 s. 10: Der var oprettet vedtægter i december 1984 med et kapitalindskud på 1.000 kr. fra stifterne, og fonden var indsat som arving i stifternes bo. Civilretsdirektoratet – der var anmodet om samtykke til en vedtægtsændring – henviste til forhistorien og til, at kapitalen ved udgangen af december 1994 udgjorde 1.049 kr. og udtalte, at der først ville foreligge en fond, når der blev tilført en kapital, der ville medføre, at fonden kunne efterleve sit formål.

> anvendes til dennes fordel i strid med legatets formål, hvorfor der må oprettes en såvel af stifteren som af de til legatmidlerne berettigede uafhængig bestyrelse, der kan påse, at midlerne kun anvendes i overensstemmelse med fundatsens bestemmelser.«[91]

Disse betingelser ligner i betydelig grad dele af det fondsbegreb, der blev fastlagt ved fondslovene i 1984. Problemet i perioden inden var bare, at skattevæsenet langtfra så alle sager. Der var ikke pligt til at spørge skattemyndighederne om noget som helst, og skattevæsenets retningslinier var ikke koordineret med praksis i de enkelte konfirmationsministerier. Der er ikke oplysninger, der tyder på, at man har forsøgt en statslig koordination.

2.4. Det er formentlig advokaten *Erik Severinsen*, der har givet den mest dækkende beskrivelse af, hvorfor det pludselig gik stærkt med at stifte fonde. Han anførte i Beskatning ved familieoverdragelser (1969) s. 251 bl.a.:

> »Oprettelse af fonds og legater og herunder også familielegater er i de senere årtier stadig mere almindeligt. Fondsoprettelse er i Danmark blevet begunstiget af den betydelige frihed, der findes på dette punkt set i modsætning til en række andre landes restriktive politik overfor den upersonlige ejendomsret. Yderligere begunstiges fondsoprettelse her i landet af den retsbeskyttelse, der uden egentlig tidsbegrænsning ydes overfor fondsstifterens vilje udtrykt i formålsbestemmelserne. Den omstændighed, at det moderne erhvervsliv er stærkt kapitalkrævende, og at mange erhvervsdrivende betragter en virksomheds videredrivelse som væsentligere end spørgsmålet om familiens personlige ejendomsret til denne, har bevirket, at mange erhvervsdrivende ved gave eller testamente overdrager aktieposter – eventuelt majoriteter – i familieaktieselskaber til en familiefond. Ved gaveoverdragelse til en fond opnås, at den overdragne kapital kan bevares til rådighed for virksomheden uden for virksomheden ødelæggende arveafgiftskrav, og der kan opnås en økonomisk og ledelsesmæssig kontinuitet. ...«

Også nordmanden *Per Brunsvig*[92] pegede på, at fondsformen kunne være acceptabel ved erhvervsdrift, hvis formålet med at opgive de private ejerinteresser var at opnå en stabilitet og kontinuitet for virksomheden, som man vanskeligt kunne opnå ved at anvende en af de mere

91. Det er første gang, man fra officiel side finder en markering af "krympereglen" og af princippet om den uafhængige fondsbestyrelse. Begge forhold behandles nærmere i kap. 3-4.
92. I Lov og Rett 1974 s. 168 (der var forfatterens prøveforelæsning for den juridiske doktorgrad).

traditionelle virksomhedsformer. Men forfatteren – hvis emne netop var den retlige betydning af, at stiftelser og andre erhvervsdrivende virksomheder driver erhvervsvirksomhed – løftede pegefingeren:

> »Den frie adgang til opprettelse av stiftelser som man hos oss har hatt i meget lang tid, har vært lite betenkelig så lenge stiftelsene har vært av veldedig og humanitær art. Problemene bør overveies på en annen måte, hvis stiftelsesformen i større utstrekning blir tatt i bruk for etablering av rene forretningsforetagender. Det kan da bli spørsmål om en lovendring.«

2.5. På ét punkt kom der lovgivning i 1970'erne, nemlig vedrørende de såkaldte *sociale fonds*, der supplerede reglerne i renteforsikringsloven fra 1958.[93] Atter var der tale om skattelovgivning, idet det skete ved at give nye regler om hjælpe- og understøttelsesfonds i henholdsvis ligningslovens § 14 F og pensionsbeskatningslovens § 52.[94] En række virksomheder udnyttede denne mulighed for at få samfundet til at betale medarbejdergoder. Regelsættet er retligt interessant ved, at det er et af de få steder på fondsområdet, man finder koncessionsprincippet.

Det har senere vist sig, at de sociale fonds har vanskeligt ved at overholde den regelmæssige uddelingsforpligtelse i fondslovens § 29, ligesom der knytter sig nogen uklarhed til formålets afgrænsning, når det gælder pension eller pensionslignende ydelser.[95]

3. Forholdene ca. 1976/77

1953-grundlovens § 84 fastlagde som nævnt i forlængelse af 1849-grundlovens § 98, at der ikke kan oprettes len, stamhus, fideikommisgods eller andet familiefideikommis. Bortset fra denne bestemmelse, der også fik betydning ved udformningen af fondslovenes regulering af familiefonde, jf. fondslovens § 7 og erhvervsfondslovens § 8,[96] skal man frem til 1980'erne, før der skete noget på den lovgivningsmæssige side.[97] Mulig-

93. Disse regler blev omtalt af *Vagn Laustsen* i Revision og Regnskabsvæsen 1961 s. 440 ff.
94. Regelsættet er omtalt af *Poul Olsen*: Opsparing i pensionsøjemed m.v. og hjælpe- og understøttelsesfonds (1971) og *Bent Munch Pedersen* i U 1973 B s. 81 ff med redegørelse for skattemyndighedernes praksis.
95. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 154.
96. Smh. ndf. kap. 4 (under *3*).
97. *Borum* udtalte i Juristen 1964 s. 461, at der ikke "for tiden" var behov for lovgivning om stiftelser og selvejende institutioner. Anderledes *Finn Thomsen* s. 355, hvis artikel er fra 1979. Den skatte- og afgiftsretlige position for fondene var uændret i disse år.

heden havde været der, men som omtalt i kap. 4 (afsnit *3*) slap familiefondene med skrækken, da Skattelovskommissionen i 1948 udtalte sig om forholdet mellem fideikommisser og familiefonde. Heller ikke Arvelovsudvalget fandt anledning til at foretage noget.

Det må antages, at der længe inden slutningen af 1970'erne var incitament til at foretage en mere grundlæggende undersøgelse af, hvad der foregik på fondsområdet, men det blev mig bekendt aldrig overvejet. Incitamentet fandtes navnlig i *Ernst Kauffmanns* bog: Erhvervsdrivende Selvejende Institutioner (1. udg. 1963, 3. udg. 1973), der indeholder en række undersøgelser. Efter en "anmeldelse" i Juristen af *O. A. Borum*[98] synes bogen at miste sin betydning – i betydningen: bogen blev tiet ihjel – men den udkom dog i tre (àjourførte) udgaver, og den ses stadig af og til påberåbt. En del af stoffet, herunder den meget omfattende materialeindsamling, er faktisk stadig relevant, og forfatteren var den første herhjemme, der pegede på de erhvervsdrivende fondes betydning for udviklingen af fondsretten.

Arveloven af 1963 gav ikke anledning til regler, der fik konsekvenser for fondene.[99] Derimod skete der andre ting, og aktiviteterne i de nærmeste år før Fondsudvalgets nedsættelse i 1978 kan kort beskrives som følgende:

1) I Justitsministeriet arbejdede man gennem 1970'erne med en række udkast til en *stiftelseslov*, der navnlig tog sigte på at reflektere legatpraksis.[100] Arbejdet foregik på embedsmandsplan og nåede mig bekendt ikke at blive forelagt for justitsministeren. Arbejdet blev sat i stå i efteråret 1977, hvor der opstod politisk ønske om et udvalgsarbejde, der skulle gå videre end de offentligt stadfæstede fonde, jf. ndf.

98. *Borum* udtalte sig i Juristen 1964 s. 456 ff stærkt kritisk om bogen, afsluttende med ordene "den foreliggende fremstilling har fremdraget en række spørgsmål og samlet en del materiale, som vil kunne komme en senere retsvidenskabelig behandling af emnet til gode." Set med den senere udvikling på fondsområdet var der næppe fuldt grundlag for at fare så hårdt frem, men det skyldtes vistnok andre forhold. *Ernst Kauffmann* replicerede i Juristen 1965 s. 112 ff.
99. Se herved kap. 4 (*3*) om familiefonde.
100. D.v.s. de regler der krævedes overholdt af de kgl. konfirmerede (offentligt stadfæstede) fonde. Arbejdet var i al væsentlighed sat i gang, fordi embedsmændene følte sig magtesløse over for de testamentsretlige forhold på *Gisselfeld Kloster*, men der peges i kommissoriet til Fondsudvalget også på, at det stigende antal fonde havde betydet, at det offentlige var blevet yderligere belastet med arbejdet med de stadfæstede fonde.

2) Som følge af Danmarks indtræden i EF blev der i 1972/73 gennemført omfattende ændringer i aktieselskabsloven m.v.,[101] og der gennemførtes i 1973 en lov om en ny type, som man kaldte anpartsselskaber. Herefter tog Handelsministeriet initiativ til et eneudredningsarbejde, der skulle "vurdere behovet for en retlig regulering af andelsselskaber og andre selskabsformer med begrænset ansvar, herunder kommanditselskaber og selvejende fonds og stiftelser, der driver erhvervsvirksomhed."[102]
3) Afgørende for udviklingen blev et stigende politisk pres for at få undersøgt, hvad der foregik i fondene. *Tændsatsen* i så henseende må antages at have været en fjernsynsudsendelse den 10. december 1977 med titlen "Den døde hånd."[103] Udsendelsen demonstrerede, at der kunne være behov for at undersøge fondsområdet, og den afslørede, at den almindelige viden om fondene var begrænset. Således hed det bl.a.:[104]

»– På et spørgsmål til handelsministeren om, hvordan man bliver et fond, svarer han: »Det sker ved, at justitsministeren godkender fundatsen.« Dette er ikke rigtigt, der kræves ingen godkendelse!
– Skatteministeren siger: »Vi får blot en besked fra justitsministeriet om, at fondet er fritaget for skat.« Dette er ikke rigtigt, skattemyndighederne får normalt ingen besked.
– Poul Schlüter udtaler, at han »er sikker på, at det store flertal af fonds fungerer efter hensigten, dvs. til veldædige formål.« Det er en misforståelse. Der er intet krav om at fonden skal have et veldædigt formål for at opnå de nævnte privilegier.
– Schlüter siger videre, at det er myndighederne, der skal sikre, at alt går rigtigt til. »Man har jo regnskaberne, som skattemyndighederne

101. I lovens § 3, stk. 2, finder man den stadig gældende tekst, at man med hensyn til stifterkravet ligestiller »her hjemmehørende stiftelser og andre selvejende institutioner, der er undergivet offentligt tilsyn« med her i landet bosatte personer. Det hedder i forarbejderne til bestemmelsen (*Folketingstidende 1972/73, tillæg A*, sp. 4438), at man har fundet bestemmelsen »påkrævet under hensyn til den forskelligartede og ubestemte struktur, der ofte kendetegner stiftelser, fonds og lignende selvejende institutioner, som ikke er undergivet offentligt tilsyn.«
102. Smh. *Betænkning* s. 5. Dette arbejde blev aldrig realiseret – blev næppe påbegyndt – og det bortfaldt for de erhvervsdrivende fondes vedkommende ved Fondsudvalgets nedsættelse i 1978. Arbejdet med andre selskabsformer blev gennemført under *Mogens Koktvedgaards* ledelse, se *Betænkning nr. 937/1981 om kommanditselskaber* og *Betænkning nr. 1071/1986 om lovgivning om andelsselskaber*. Disse betænkninger gav i et vist omfang grundlaget for lov nr. 123 af 18. februar 1994 om erhvervsdrivende virksomheder, men denne lov har ikke samme omfang og intensitet som de øvrige selskabslove.
103. Dette udtryk var ikke tilfældigt valgt, eftersom udsendelsens hovedbudskab var, at man ved fondsdannelser netop opnåede, hvad man gennem århundreder havde forsøgt at hindre, nemlig den døde hånd. Se om dette fænomen kap. 4 (under *3.8*).
104. Her citeret efter *Folketingstidende 1977/78, tillæg A*, sp. 4462.

> kontrollerer. Det er jo dem, der skal vide alt om, hvorfor der evt. ikke betales skat.« Dette er helt forkert, skattemyndighederne får ingen regnskaber.«

Herefter tog folketingsmedlemmerne *Preben Wilhjelm* og *Michael Waldorff* (VS) spørgsmålet op i marts 1978 i et forslag til Folketingsbeslutning om indgreb mod skatte- og afgiftsunddragelse gennem oprettelse af private fonds (med undertitlen "Den døde hånd"),[105] hvorefter

> »Folketinget opfordrer regeringen til snarest at fremsætte forslag, som bringer private personers og virksomheders mulighed for gennem oprettelse af fonds at unddrage sig den skatte-, afgifts- og regnskabspligt m.v., de ellers ville være underkastet, til ophør. Forslagene skal indebære, at det herefter kun skal være muligt at opnå skatte- og afgiftsprivilegier ved oprettelse af fonds, stiftelser, legater eller selvejende institutioner efter særlig godkendelse i hvert enkelt tilfælde og under forudsætning af, at fondens midler udelukkende anvendes til almenvelgørende eller almennyttige formål, og at fonden forpligtes til offentliggørelse af regnskaberne.«

Forslaget, der i den sproglige form ikke fremtrådte upolemisk, var i dokumentationen af høj standard, og det fik straks effekt. Få dage efter oplyste justitsministeren i anledning af et Folketingsspørgsmål, at regeringen havde besluttet at nedsætte Fondsudvalget. Herefter fik behandlingen i Folketinget af de to folketingsmedlemmers beslutningsforslag[106] ingen praktisk betydning.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udgav i 1978 et hæfte med titlen "Private fonds. Økonomisk magtkoncentration med offentlig støtte". Forfatterne havde gennemgået vedtægterne for nogle erhvervsdrivende fonde. I hæftet gennemgås en række forhold, og det konkluderes, at der burde stilles

> **»Krav til lovgivning om selvejende fonde**
> Arbejderbevægelsens Erhvervsråd ønsker en hurtig udredning af det samlede problemkompleks omkring de selvejende fonde m.v. og foreslår, at der på baggrund heraf gennemføres en lovgivning efter følgende hovedlinier:
>
> **1. Mindstekrav vedrørende registrering**
> Der må gennemføres en central registrering af alle eksisterende fonde med

105. Beslutningsforslag nr. B 84 af 9. marts 1978, jf. *Folketingstidende 1977/78, tillæg A*, sp. 4459 ff.
106. *Folketingstidende 1977/78*, sp. 8790-8833.

angivelse af formål. Det må oplyses, om fondene helt eller delvist er almennyttige, og om der er givet kongelig konfirmation.

Fondene må pålægges pligt til årlig at aflægge offentlige regnskaber, efter de regler, der i øjeblikket er gældende for aktieselskaber, men således at der endvidere oplyses:

– bestyrelsessammensætning,
– alle aktieposter, fordelt på selskaber,
– afgivne lån (låntager, lånebetingelser m.v.),
– kautionsforpligtelser (størrelse, modtager m.v.),
– ydede legater (modtager og størrelse).

2. Offentlig medvirken i fondsbestyrelser – godkendelse af nye fonde
Det offentlige må gennem repræsentation i fondsbestyrelserne sikres afgørende indflydelse. Dette kan eventuelt ske gradvist og kombineres med repræsentation for de ansatte i selskaber, der er fondskontrolleret.

Oprettelsen af nye fonde må undergives central godkendelse.

3. Beskatningsregler
Der bør ske en harmonisering af beskatningen vedrørende kapitalafkast i form af renter og udbytter for aktieselskaber og private fonde.

De lempelige regler for arveafgift og kapitalvindingsskat ved en virksomheds overgang til fondseje bør – i det omfang den bevares – modsvares af, at samfundet og lønmodtagerne får andel i formuetilvæksten i den fondsejede virksomhed.«[107]

Debatoplægget fik sammen med VS-beslutningsforslaget navnlig den betydning, at regeringen så sig nødsaget til at nedsætte et udvalg frem for at arbejde videre med en stiftelseslov, der skulle omfatte de konfirmerede fonde. Det ejendommelige er, at forfatterne til debatoplægget fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd[108] for en række spørgsmåls vedkommende formentlig snarere har haft lønmodtagerfonde for øje end de traditionelle fondsdannelser. Den samme (politiske) udvikling har man kunne konstatere i Sverige.

4. Fondsudvalget nedsættes 1978

Fondsudvalget blev nedsat den 14. juli 1978. Udvalget hørte formelt under Justitsministeriet, men det skete på grund af de blandede ressort-

107. Det står ikke klart, hvorledes dette skulle forenes med det traditionelle fondsbegreb.
108. Forfatterne, *Karin Kristensen* og *Mogens Lykketoft*, blev begge medlemmer af Fondsudvalget.

interesser i et samarbejde med Handelsministeriet (der undervejs ændrede navn til Industriministeriet) og Skatteministeriet.

I kommissoriet (*Betænkning* s. 5 f) hed det bl.a.:

»1. Der er ikke i dansk ret almindelige lovregler om fonds, legater, stiftelser og lignende selvejende institutioner (i det følgende benævnt fonds). Disse kan uanset formål og størrelse frit oprettes, og der er ikke pligt til at søge fondens fundats stadfæstet (konfirmeret) og dermed undergivet offentligt tilsyn. Lovgivningen gør ikke forskel på stadfæstede og ikke-stadfæstede fonds.

Ikke mindst i de senere år er en række betydelige erhvervs-virksomheder – bl.a. på baggrund af de særlige regler om beskatning af fonds – blevet omdannet til fonds enten ved, at den pågældende erhvervsvirksomhed direkte er overdraget til en fond eller – hvor erhvervsvirksomheden drives i form af et aktieselskab – gennem overdragelse af en kontrollerende aktiepost til en fond.

Den frie adgang til at oprette fonds har endvidere på den ene side ført til, at der er oprettet og stadig oprettes et betydeligt antal fonds, som i kraft af kapitalens ringe størrelse og/eller fondens begrænsede formål ikke har nogen væsentlig samfundsmæssig betydning. Den gældende praksis med hensyn til stadfæstelse af fundatser har endvidere bevirket, at det offentlige er blevet belastet med tilsynet med en betydelig del af disse fonds. På den anden side har den frie adgang til at oprette fonds bevirket, at et betydeligt antal store fonds med helt eller delvist almennyttigt formål ikke er undergivet offentligt tilsyn.

...

3. Medens bestyrelse og direktion i aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsselskaber og lignende er undergivet ejernes (aktionærernes, anpartshavernes, andelshavernes) kontrol, ligesom aktieselskaberne og anpartsselskaberne gennem aktieselskabs-registerets virksomhed er undergivet en vis offentlighed, er der ved de ikke-stadfæstede fonds normalt ingen udenforstående, som fører tilsyn med, at fonden administreres forsvarligt og i overensstemmelse med fundatsen. I betragtning af at disse fonds ofte tjener almene formål og administrerer meget betydelige økonomiske værdier, bør det overvejes, om dette kan anses for tilfredsstillende. Det må i denne forbindelse erindres, at fonds normalt skal fungere i ubegrænset tid uden adgang til likvidation.

...

6. På denne baggrund anmodes udvalget om at overveje behov og muligheder for en lovmæssig regulering af fonds samt i givet fald udarbejde forslag hertil.

...

b. Udvalget bør overveje, om der er behov for særlig lovgivning med henblik på offentligt tilsyn med fonds med almennyttigt formål, uanset om de er erhvervsdrivende, således at det kan påses, at midlerne forvaltes

betryggende og administreres i overensstemmelse med fundatsen. Udvalget bør i denne forbindelse overveje, hvornår en fond kan karakteriseres som almennyttig.

Det vil formentlig være en forudsætning for et sådant tilsyn, at en tilsynsmyndighed får kendskab til hvilke fonds, der er eller bliver oprettet. Udvalget bør overveje, om et sådant tilsyn nødvendiggør en anmeldelsespligt for alle fonds, eller om tilsynet kan tilvejebringes ved regulering på anden måde, f.eks. ved at en evt. lempeligere beskatning af fonds med almennyttigt formål forbeholdes fonds, der er anmeldt til tilsynsmyndigheden, og hvis fundats m.v. er godkendt af denne. Udvalget bør endvidere overveje indholdet og omfanget af et evt. tilsyn med almennyttige fonds, og i hvilken udstrækning det vil være hensigtsmæssigt at foreslå særregler for tilsynet med sådanne fonds, der samtidig er erhvervsdrivende. Det bør muligvis pålægges de pågældende fonds at bidrage til dækning af det offentliges udgifter i forbindelse med registrering og tilsyn.

c. Udvalget bør overveje, om almennyttige fonds, hvis formue er så lille, at et løbende offentligt tilsyn er unødvendigt, og ikke-almennyttige fonds, især familiefonds, bør fritages for tilsynet. Modstykket til et sådant tilsyn bør formentlig være, at der ved lov opstilles visse minimumskrav til fundatsen vedrørende bl.a. ledelse, kapitalanbringelse, regnskabsaflæggelse og revision. ...«

Fondsudvalget skulle således på det civil- og erhvervsretlige område overveje behovet for og i givet fald foreslå lovgivning. Derimod ønskede man på skatte- og afgiftsområdet en anden fremgangsmåde,[109] idet det hed, at bl.a.

»på grund af sammenhængen mellem på den ene side indholdet af eventuelle særregler for erhvervsdrivende fonds, jfr. ovenfor pkt. 6, a, og af en eventuel tilsynslovgivning, jfr. pkt. 6, b, og på den anden side de særlige regler vedrørende fonds' skatte- og arveafgiftsmæssige stilling bør udvalget overveje, i hvilket omfang disse særlige regler fortsat kan anses for velbegrundede og i forbindelse hermed fremsætte udvalgets principielle synspunkter på spørgsmålet om sammenhængen mellem eventuelle lovbestemmelser om tilsyn m.v. vedrørende fonds og disses placering i skatte- og afgiftsmæssig henseende ...«

109. Dette skyldtes, at Skattedepartementet havde oplyst, at man allerede var i gang med overvejelser om ændring af skatte- og afgiftsreglerne for fonde (og en række foreninger), og at dette arbejde skulle koordineres med *Thorkild Kristensen-udvalget* om beskatning af renter. Det skyldtes måske også, at Skattedepartementet i mange år havde anset området som "deres", og i 1985/86 fik man lov til at køre friløb i den forstand, at fondsbeskatningsloven på flere punkter ikke blev koordineret med de materielle love.

5. Betænkning 1982 – nyt politisk klima

Fondsudvalgets betænkning (*Nr. 970/1982*) kom på gaden den 13. januar 1983, og den gav straks anledning til debat. Det mest markante initiativ kom fra medlemmer af Socialdemokratiet, der allerede den 28. januar 1983 fremsatte lovforslag nr. L 132 og nr. L 133, henholdsvis til lov om fonde og lov om erhvervsdrivende fonde. Bortset fra et par detailler var forslagene identiske med Fondsudvalgets forslag, og kvaliteten sås bl.a. i, at forslagsstillerne havde valgt at optrykke Fondsudvalgets bemærkninger til de enkelte bestemmelser. Dette initiativ – og den følgende udvikling – skal ses i lyset af den politiske situation i Danmark. Fondsudvalget var nedsat og havde arbejdet under socialdemokratiske regeringer (uden at dette efter min erindring i særlig grad havde påvirket udvalgets arbejde), men i september 1982 ændredes regeringens farve som bekendt markant med dannelsen af regeringen *Poul Schlüter I*. Den nye justitsminister, *Erik Ninn-Hansen*, der modtog resultatet af udvalgets overvejelser, havde et andet syn på behovet for regulering af fondsområdet end forgængerne. Man krænker ingen ved at hævde, at han helst ønskede status quo.

I første omgang havde han (regeringen) også en vis medvind, idet flere ordførere under 1. behandlingen af forslag L 132 og L 133 den 4. marts 1983[110] gav udtryk for tvivl, om Folketinget kunne nå at gennemføre forslagene. Resultatet kan ikke siges at være ufornuftigt, idet Folketinget som en foreløbig foranstaltning gennemførte lov nr. 213 af 31. maj 1983 om registrering af fonde, der trådte i kraft dagen efter.[111]

> Der var tale om en overskuelig lov på 7 paragraffer, der lagde op til en éngangsregistrering af fonde med en egenkapital over 50.000 kr. Som i den endelige lovgivning var visse fonde holdt uden for, eksempelvis fonde oprettet ved eller i henhold til lov, og som var undergivet tilsyn af staten, folkekirkens selvejende institutioner og godkendte uddannelsesinstitutioner. De faglige foreninger var ikke kommet på banen endnu. Da sigtet med loven var en ren registreringsordning for at få skabt overblik over antallet af fonde, deres kapital, uddeling, udlån m.v. var der ikke særregler for de erhvervsdrivende fonde. Ved loven oprettedes *Fondsregistret* under justitsministeren, og kontoret blev organisatorisk henlagt til Familieretsdirektoratet. Kontorets afgørelser var endelige, men kunne selvsagt indbringes for domstolene.
>
> Registreringsloven indebar, at fondene selv skulle foretage anmeldelse til Fondsregistret, og at der skulle oplyses en række såkaldte "nøgletal",

110. *Folketingstidende 1982/83* s. 6961 ff.
111. Smh. *Folketingstidende 1982/83, tillæg A*, sp. 9040-9041 og *tillæg B* sp. 1673 og 1757.

smh. bekendtgørelse nr. 214 af 31. maj 1983. Anmeldelserne blev behandlet EDB-mæssigt og dannede grundlaget for Fondsregistrets beretning "Fonde" fra januar 1984 om de 8.852 fonde, der var registreret ved udgangen af 1983.

Hovedtallene i Fondsregistrets opgørelse var følgende:[112]

Undersøgelsen viste bl.a., at de 8.852 fonde havde en egenkapital på ca. 23 mia. kr., men der tages i beretningen forbehold for dette tal, der utvivlsomt har været væsentligt højere, idet det som nævnt tidligere er den almindelige erfaring, at fonde har ført (og fører) en konservativ regnskabspraksis, bl.a. således at aktiver ofte var (er?)[113] optaget til anskaffelsespris. Midlerne var ulige fordelt, idet 52% af aktiverne ejedes af 69 fonde, der hver havde mere end 50 mio. kr. i aktiver. Lidt over halvdelen af fondene var stiftet i de seneste 20 år, og 20% af fondene var stiftet i de seneste 5 år. I 1982 havde de registrerede fonde et overskud på godt 2.2 mia. kr., hvoraf ca. 1.4 mia kr. blev henlagt. Til formålet var i 1982 uddelt 852 mio. kr. Der var således i vidt omfang foretaget akkumulering af midlerne.

Da en del af den politiske debat havde omhandlet *familiefonde*, har det interesse, at Fondsregistrets undersøgelse viste, at 1044 fonde havde støttet familiemedlemmer. 38% af familiefondene var stiftet efter 1962 og 21% i de seneste 5 år før undersøgelsen. I 1982 uddelte familiefondene 126 mio. kr.

Beretningen s. 4 viste, at 1132 fonde (13%) havde anmeldt sig som erhvervsdrivende fonde. 62% af fondene var stiftet i de seneste 20 år, og 25% var stiftet i de seneste 5 år. Disse fonde ejede 62% af aktiverne i alle anmeldte fonde, men atter udskilte en gruppe sig: 51 fonde ejede 13 milliarder kr.

6. Fondslovene 1984

Fondslovene[114] blev gennemført i 1984.

Sammenlignes lovforslagene med Fondsudvalgets forslag, fremgår det, at der i regeringsforslaget var taget 5-6 punkter ud, der åbenbart

112. Se herved også de to tabeller, der er gengivet i afsnit *2*.
113. Dette bekræftes så sent som i 1999 af oplysningerne i *Debatoplæg om aktivt ejerskab* (1999) s. 256.
114. Lov nr. 300 af 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger og lov nr. 286 af s.d. om erhvervsdrivende fonde.

havde politisk interesse. Ingen af dem havde direkte relation til fondsbegrebet. Det var punkter, hvor der havde været dissens i Fondsudvalget, og det drejede sig bl.a. om reguleringen af familiefondenes forhold (hvor udvalget havde delt sig i tre grupper) og om sammensætningen af bestyrelsen. Regeringen havde ikke flertal til denne maneuvre. Ser man på det endelige resultat, kan det konstateres, at fondslovene i al væsentlighed kom til afspejle Fondsudvalgets forslag.

6.1. Det gav ikke anledning til særlig debat, at der blev gennemført to love, selv om en del bestemmelser i lovene var enslydende eller praktisk taget enslydende. Opdelingen i to love, der altid har forekommet mig lovteknisk diskutabel – i bedste fald overflødig – skyldtes et manifest krav fra Industriministeriets side, der ønskede at være linievogter for de selskaber og fonde, der drev erhvervsmæssig virksomhed. Almindelige fonde med en kapital under 50.000 kr., oprettet før 1. januar 1985, faldt uden for loven i lyset af "småfonds"-overvejelser, medens der for nye fonde (d.v. s. fonde stiftet efter lovens ikrafttræden) som hovedregel blev stillet et kapitalkrav på 200.000 kr.[115] Alle erhvervsdrivende fonde var omfattet af erhvervsfondsloven, og der blev stillet krav om en grundkapital på mindst 300.000 kr. med en overgangsordning for bestående fonde. Fonde stiftet efter lovens ikrafttræden den 1. januar 1985 skulle som gyldighedsbetingelse registreres i Fondsregistret, og erhvervsdrivende fonde skulle tillige registreres i Aktieselskabs-Registret. (Mindste)kravene til vedtægterne og ledelsen var praktisk taget sammenfaldende, og begge love fastslog, at vedtægtsændringer kræver offentligt samtykke. Ved lovenes ikrafttræden ophørte den kgl. konfirmation, jf. ndf.[116]

Fondene kom under tilsyn af et nyt organ, *fondsmyndigheden*, og lovene fastslår – med samme ordlyd i de to love – fondenes forpligtelse til at foretage uddeling til formålet. Den væsentligste forskel var behandlingen af fondenes kapital, hvor man for de almindelige fonde videreførte legatpraksis, således *at* kapitalforbrug (som hovedregel) kræver fondsmyndighedens samtykke, *at* kapitalen skal indleveres til forvalt-

115. Kapitalkravet blev ved 1991-loven forhøjet til 250.000 kr.
116. Fondslovens § 38 og fondsbeskatningslovens § 5, stk. 2, indeholder de sidste reminicenser af dette institut.

ning i en godkendt forvaltningsafdeling,[117] *og at* fondsbestyrelsen – atter som hovedregel – er bundet af de investeringsregler, der er fastsat i *anbringelsesbekendtgørelsen*,[118] medens disse krav ikke gælder for de erhvervsdrivende fonde, medmindre stifteren har truffet bestemmelse herom i vedtægterne. Dette sker kun undtagelsesvis.

Reglerne om årsregnskab og revision er meget forskellige i de to love. Fra 2001 er regelsættet om årsrapport for de erhvervsdrivende fonde taget helt ud af erhvervsfondsloven og findes nu i lov nr. 448 af 7. juni 2001 om erhvervsdrivende virksomheders aflæggelse af årsregnskab m.v., jf. lovens § 1, stk. 2, og § 3, stk. 1, nr. 3, og smh. § 3 i lov nr. 449 af 7. juni 2001 om ændring af (bl.a.) lov om erhvervsdrivende fonde.

De to love har en række enslydende bestemmelser – selvsagt funderet i, at der er tale om en *regulering af fonde* – og særreglerne i lov om erhvervsdrivende fonde tager i første række sigte på at skabe neutralitet mellem retsgrundlaget for fonde og for aktieselskaber. Dette er eksempelvis begrundelsen for, *at* en erhvervsdrivende fond skal registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, erhvervfondslovens § 5 (hvor en almindelig fond blot skal foretage anmeldelse til den lokale skattemyndighed, jf. fondslovens § 6, stk. 2), *at* denne registrering for erhvervsdrivende fonde stiftet efter den 1. januar 1985 er en gyldighedsbetingelse (jf. erhvervsfondslovens § 6), *at* der er mulighed for medarbejderrepræsentation i bestyrelsen for en erhvervsdrivende fond, jf. erhvervsfondslovens § 22, *og at* der er særlige regler om årsregnskab og revision.

---

117. De godkendte forvaltningsafdelinger er en særlig danske specialitet. De er beskrevet af *Poul Lundbæk Andersen* og *Lennart Lynge Andersen* i Festskrift til Laurits Ringgård (1989) s. 22 f samt *Lennart Lynge Andersen* og *Jørgen Nørgaard* i En fondsbestyrelses arbejde (2. udg. 2001) s. 50. De godkendte forvaltningsafdelinger er, bortset fra et enkelt, der er oprettet af en række banker og sparekasser, knyttet til hvert sit pengeinstitut. En forvaltningsafdelings funktion tager sigte på at varetage og påse anbringelsen af midler, der tilhører umyndige personer, båndlagte kapitaler, borteblevne personer og ikke-erhvervsdrivende fonde. De godkendte forvaltningsafdelinger står under tilsyn af Civilretsdirektoratet. Antallet af godkendte forvaltningsafdelinger har været dalende som følge af fusionerne på bankområdet, men der godkendes dog enkelte nye.

118. Det er en gammel dansk tradition, at staten fastsætter investeringsregler for umyndiges midler, båndlagte kapitaler og for fonde, hvis fundats er forsynet med offentlig stadfæstelse, smh. *Betænkning nr. 358/1964 om Overformynderiet* s. 78 ff (såkaldt anordningsmæssige aktiver), således at anbringelsen sker i sikre (såkaldt guldrandede) papirer. Lovgivningen til beskyttelse af sådanne "svage" grupper findes allerede fra 1869. De væsentligste reguleringer i nyere tid skete i 1966, smh. *Laurits Ringgård*: De ny regler om bestyrelse og anbringelse af umyndiges midler, båndlagte midler og legatmidler (1966), *Niels Larsen* og *Niels Pontoppidan* i Juristen 1966 s. 429 ff, samt *Erik Riis* i U 1967 B s. 56 f.

Man er i dag noget mere liberale, men ikke-erhvervsdrivende fonde er altså stadig bundet af visse regler.

6.2. Erhvervsfondsloven regulerer alene (erhvervsdrivende) fonde, medens der kom nogle fremmedelementer ind i den almindelige fondslov, jf. at denne hedder *Lov om fonde og visse foreninger*. Baggrunden var politisk drilleri, utvivlsomt funderet i håbet om at det kunne kvæle initiativet om en regulering af fondenes forhold. Det hed i forarbejderne,[119] at baggrunden:

> »er navnlig, at kun et ubetydeligt antal af arbejdsmarkedets konfliktfonde i forbindelse med fondsregistreringen var blevet anmeldt til registrering som følge af, at disse fondsdannelser er organiserede som foreninger eller dele heraf. For ikke at stille disse fondsdannelser væsentligt anderledes end de øvrige fonde, der er omfattet af lovforslaget, og for at sikre en vis offentlighed om disse »fondes« virksomhed, foreslås det, at enkelte af de regler, der foreslås for fonde, tillige skal finde anvendelse for disse »konfliktfondes« vedkommende. Afgrænsningen af konfliktfondene er i lovforslagets § 2, stk.1, foretaget på den måde, at arbejdsgiverforeninger og fagforeninger er medtaget. Det samme gælder andre faglige sammenslutninger, der ejer formue, der er bestemt til anvendelse til understøttelse af medlemmer under faglig konflikt. Ud fra samme hensyn som ligger til grund for reglerne om offentlighed om fondenes forhold og den store betydning, som de pågældende foreningers formuedannelser har for hele samfundet, findes der at være behov for at sikre offentligheden en vis indsigt i disse foreningers økonomiske forhold. Hertil kommer, at disse foreningers formuedannelser i vidt omfang er opbygget på grundlag af medlemsbidrag, hvortil der efter den gældende skattelovgivning er fradragsret.«

Forslaget gav anledning til debat i Folketinget[120] bl.a. på grund af den uklare afgrænsning af, hvilke faglige foreninger der ville være omfattet, men resultatet blev, at arbejdsgiverforeninger, fagforeninger og brancheforeninger[121] er omfattet af fondslovens § 2, jf. kap. 13, og at de skulle registreres i Fondsregistret. Som en konsekvens blev de fra 1987 også omfattet af fondsbeskatningsloven.

6.3. Skal det i kort form angives, hvor hovedpunkterne i udvalgets arbejde lå, må det være dels, om der skulle fastsættes begrænsninger i adgangen til at stifte *familiefonde*, dels om der kunne findes alternativer til *selvsupplering af ledelsen*. Disse – politiske – emner redegøres der nøje

119. *Folketingstidende 1983/84 (2. saml.), tillæg A*, sp. 3101 f.
120. Smh. *Lærebog* s. 102 f.
121. Se nærmere *Lærebog* s. 105 ff, hvor der bl.a. peges på den uklarhed, der knytter sig til, hvornår der foreligger en brancheforening.

for i Fondsudvalgets betænkning, jf. nærmere ndf. i kap. 4. Ingen havde formentlig troet på det tidspunkt og med den politiske interesse, at lovgivning kunne undgås. Ikke mindst for embedsmændene i udvalget var det centralt at få fastslået direkte i lovene, at en fonds funktion er at foretage uddeling af årets overskud m.v. til det eller de formål, der er fastsat i fondens vedtægter. *Der skal gå midler ud af fonden* ud over de beløb, der anvendes til bestyrelsesvederlag og administrationsomkostninger, og fondsdragten måtte ikke indskrænke sig til at fungere som (ren) organisationsform. Dette spørgsmål tages op i kap. 4.

6.4. Der kan være grund til at gøre et par bemærkninger om den *kgl. konfirmation* (i nyere tid kaldet *offentlig stadfæstelse*), et meget gammelt institut, der forsvandt ved fondslovenes gennemførelse. Omtalen heraf skyldes navnlig, at fondslovene som nævnt i høj grad bygger på den praksis, der var opbygget.[122]

Selv om spørgsmålet har været omtvistet i meget tidlig teori, smh. *Ernst Kauffmann* s. 83 ff og *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 21, begge med henvisninger, ligger det som påpeget hos de to forfattere klart, at dansk ret ikke har bygget på et koncessionsprincip. Konfirmationsinstituttet kan siges at minde om koncession – i så fald et surrogatinstitut – men der er væsentlige forskelle, og det forekommer mere nærliggende og rigtigt at anse konfirmationen som en særlig forvaltningsretlig praksis, uafhængig af koncessionsovervejelser.

I begyndelsen var det monarken selv, senere vedkommende ressortminister, der foretog konfirmationen (stadfæstelsen), og der var tale om en form for aftale mellem stifter (executor e.l.) og et ministerium. Fondsstifteren (der i udgangspunktet var ubundet af regler om registrering, anmeldelse til skattemyndigheden o. l.) satte et bånd på fondens bestyrelse, idet den betydelige frihed, manglen på regulering af fondsområdet medførte, blev indskrænket ved konfirmationen. Konfirmationen medførte navnlig, *at* fonden blev undergivet ministerielt tilsyn, først og fremmest gennem det årlige regnskab, *at* en række af fondsbestyrelsens dispositioner, herunder udbetaling af vederlag til bestyrelsen, krævede tilsynsmyndighedens (oftest forudgående) samtykke, *og at* vedtægterne ikke kunne ændres uden konfirmationsmyndighedens og Justitsministe-

122. Den kgl. konfirmation er omtalt af *Olivarius* bl.a. s. 13 f og 114 ff, *Oppermann* s. 10 f og 17 f, *Betænkning afgiven af Den ved Lov nr. 32 af 5. Marts 1909 nedsatte Kommission* (1913) s. 92 ff, *Kauffmann* navnlig s. 82 ff og 268 ff, *Erik M. Goldschmidt* i U 1950 B s. 128 ff, *Ernst Andersen*: Legater og stiftelser (1962) s. 128, *Tamm* i *Betænkning* s. 21 f samt *Betænkning* s. 137 med redegørelse for administrativ praksis på tidspunktet for afgivelsen af betænkningen.

riets samtykke.[123] Konfirmationsmyndigheden skulle godkende bestyrelsens medlemmer, selv om dette oftest havde karakter af en ekspeditionssag. Hertil kom indskrænkninger for bestyrelsen med hensyn til, hvilke aktiver fonden kunne investere i, idet man skulle følge "anbringelsesreglerne", d.v.s. de regler, som Justitsministeriet fastsatte ved bekendtgørelse.[124]

Konfirmationen blev foretaget af den minister, fondens formål hørte under, og ved familiefonde og blandede formål skete det i Justitsministeriet. Fra den konfirmerende myndigheds side lå det overordnet i aftalen, *at* fonden måtte anses for gyldigt oprettet, eksempelvis i forhold til skatte- og afgiftsmyndighederne, *og at* fondsstifteren kunne gå i graven med den viden, at man fra officiel side ville varetage fondens forhold, navnlig holde øje med fondens bestyrelse.

Konfirmationen havde den videregående betydning, at fonden havde fået et "blåt stempel", og som nævnt talte man undertiden om en *offentlig stiftelse*. Dette havde bl.a. betydning ved skatte- og afgiftslovene, se f.eks. *Betænkning* s. 243, og også andetsteds i lovgivningen tillagdes begrebet betydning. Se eksempelvis naturfredningslovens § 55, stk. 1, der nu er overført til naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 6, skovlovens § 4, stk. 1, nr. 6, og bygningsfredningslovens § 13, stk. 2.[125] Bestemmelserne omhandler fredningspligt og almenhedens adgang til arealerne.

Hos *Helge Wulff*: Skovloven (1970) s. 14 f, jf. s. 96, hedder det, at udtrykket offentlige stiftelser er alt andet end klart. Det defineres ikke i loven, og forarbejderne yder ikke bidrag. I den administrative praksis har man krævet, at stiftelsens midler kom en større ubestemt kreds af personer til gode, og at den er under offentligt tilsyn. (Det førstnævnte kriterium var baggrunden for, at Statsministeriet i 1943 udtalte, at man var tilbøjelig til at antage, at "Ebberødgård" var en offentlig stiftelse, men at anstaltens formål kunne tale imod!). Se om administrativ praksis også *Viggo Nielsen m. fl.*: Naturfredningsloven (1973) s. 332 f.

Naturbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 835 af 1. november 1997 med senere ændringer) er fra 1992. Det unddrager sig erkendelsen, hvorfor man i en lov efter 1984 anvender ordene "offentlige stiftelser", herun-

123. Nogle medlemmer af Fondsudvalget hævdede – bl.a. med støtte hos *Ernst Andersen*: Legater og stiftelser (1962) s. 128 f – at en fondsbestyrelse kunne foretage vedtægtsændring på egen hånd, hvis vedtægterne ikke var forsynet med konfirmation. Jeg har med fondslovenes udformning (fondslovens § 32/erhvervsfondslovens § 48) ikke fundet det nødvendigt at genoplive denne debat. Se dog *U 1985.973 Ø*.

124. Denne regel har overlevet for de almindelige fondes vedkommende, eftersom fondslovens § 10 bestemmer, at medmindre stifteren har bestemt andet, skal en fonds midler være anbragt efter de regler, justitsministeren fastsætter herom.

125. Den eneste trykte sag herom er *U 1993.203 Ø* om Københavns Havn.

der hvorledes det har kunnet passere Justitsministeriets lovafdeling. Det beror imidlertid ikke på manglende kendskab til fondslovene hos miljømyndighederne; i Vejledning om naturbeskyttelsesloven (Miljøministeriet 1993) s. 115 gentages de ovennævnte kriterier, hvorefter det hedder: "Den særlige fondslovgivning har ophævet sondringen mellem offentlige og private stiftelser, og begrebet "offentlig stiftelse" har iøvrigt mistet sin betydning."

Man finder også henvisninger til den tidligere retstilstand i lejelovens § 46, stk. 2, hvorefter en regel om varmebetaling ikke finder anvendelse på aftaler om udlejning af lejligheder, der er forbeholdt uddannelsessøgende eller andre unge i ejendomme, der tilhører »selvejende institutioner, fonds eller lignende, hvis vedtægter, fundats eller lignende er godkendt af det offentlige«. Tilsvarende lejelovens § 46 p, stk. 2. Aktieselskabslovens § 3, stk. 2, taler (stadig) om stiftelser, der er undergivet offentligt tilsyn.

Fondsregistrets undersøgelse "Fonde" (januar 1984) viste, at 3.858 fonde (43%) af de fonde, der havde foretaget anmeldelse under éngangsregistreringsloven, var konfirmerede. Heraf var der 344 erhvervsdrivende fonde. Ordningen havde således en betydelig udbredelse. Ca. 80% af disse fonde var konfirmeret af Justitsministeriet, Undervisningsministeriet, Socialministeriet, Indenrigsministeriet eller Industriministeriet. Der var ikke tale om et institut, der påkaldte sig retsvidenskabens store interesse, men det er tankevækkende, at det offentlige under konfirmationsordningen anvendte flere ressourcer på fondsområdet, end det er tilfældet efter den såkaldte afbureaukratisering i 1991.

7. Senere ændringer af fondslovene

Lov om fonde og visse foreninger er blevet ændret 5 gange.

Det er lov nr. 350 af 6. juni 1991, der er særlig relevant, idet den på væsentlige punkter ændrede registrerings- og tilsynsstrukturen for fondene. Lovændringerne var politisk begrundet.[126]

Fra 1983 til udgangen af 1991 var den centrale myndighed *Fondsregistret*, der dels foretog registrering af fondene – herunder i samarbejde med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen registrering af de erhvervsdrivende fonde – dels fungerede som fondsmyndighed (tilsynsmyndighed) for de almindelige fonde. Det er Fondsregistret, der har udformet væsentlige dele af den fondsretlige praksis. Fra den 1. januar 1985 til 31. december 1991 foretog Fondsregistret en *legalitetsprøvelse* af vedtægterne for nystiftede

126. Smh. *Lennart Lynge Andersen* i TfS 1991, nr. 98.

fonde, fonde, der selv spurgte, og fonde, der i øvrigt gav anledning til tvivl. Dette indebar, at der blev taget endelig, administrativ stilling – også i forhold til skattemyndighederne[127] – til, om der forelå en gyldig stiftet fond.

Ved 1991-loven ændredes tilsynsstrukturen (*fondsmyndigheden*) for fondene. For almindelige fonde er Civilretsdirektoratet i fremtiden fondsmyndighed, medens der for erhvervsdrivende fonde sker udpegning af enten Civilretsdirektoratet *eller* Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, afhængigt af fondens formål, jf. erhvervsfondslovens § 57, stk. 1.

Lov om erhvervsdrivende fonde er blevet ændret 11 gange. En del ændringer af loven har sammenhæng med ændringer i ministeriets organisation eller ændringer i de øvrige selskabslove.

8. Nogle særlove

Folketinget har siden 1984 ved flere lejligheder gennemført lovgivning, der stemmer mindre godt med de principper, som fondslovene hviler på. Lovene har selvsagt principiel betydning ved bedømmelsen af, hvad der sker på fondsområdet, herunder hvorledes fondsbegrebet bør (og kan) udformes, men de siger navnlig en del om politiske løsninger og om inkonsekvens.

8.1. *Omdannelse af sparekasser*

Sparekasser skal efter bank- og sparekasselovens § 2 selvejende institutioner,[128] eller sagt på en anden måde: Vælger man at drive pengeinstitutvirksomhed i sparekasseform (fremfor som bank eller andelskasse, smh. bank- og sparekasselovens § 2, stk. 2), skal der selskabsretligt etableres en selvejende institution. Ved fondslovene i 1984 blev sparekasser

127. Jf. *Ligningsvejledningen 1985 (Selskaber)* s. 26.

128. Dette har været ordningen i de sidste ca. 200 år. Den første sparekasse blev stiftet i 1810, men det var først efter *Albertis* aktiviteter, at statsmagten begyndte at interesse sig for selskabsformen. I første omgang (sparekasseloven af 1919) var der ingen definition af begrebet sparekasse, men der var i den kommissionsbetænkning, der udarbejdede lovforslaget, henvist til de selvejende sparekasser. I § 1 i sparekasseloven af 1937 finder man den første definition af begrebet med accentuering af, at institutionen er organiseret som selvejende institution, således at hverken stiftere, garanter eller andre deltagere er ejere af virksomhedens formue eller overskud.

Hos *Ernst Kauffmann* s. 418 hedder det, at sparekasserne hører til den gruppe af de "lovordnede selvejende institutioner", hvor de privatretlige synspunkter træder stærkest frem. Synspunktet lider af den svaghed, at sparekasser var (og er) private institutioner, og at det lovordnede element først og fremmest har fundet udtryk i en intensiv regulering af pengeinstitutvirksomheden i lighed med det, der er sket med bankerne.

undtaget fra loven, jf. erhvervsfondslovens § 1, stk. 4, nr. 2, hvad der må anses for velbegrundet, *da* pengeinstitutvirksomhed er reguleret i bank- og sparekasseloven, *da* der i forvejen er en tilsynsmyndighed, selv om dennes virksomhed først og fremmest tager sigte på pengeinstitutdelen (Finanstilsynet), *og da* den egentlige fondsmæssige virksomhed var (og er) af beskedent omfang.[129]

I slutningen af 1980'erne opstod der i sparekassekredse ønske om, at sparekassevirksomhed i fremtiden *kunne* drives i aktieselskabsform.[130] Der var i 1974[131] gennemført sådanne ændringer af bank- og sparekasseloven, at sparekasser i aktivitetsmæssig henseende blev ligestillet med banker, men[132]

> »På grund af de forskellige organisationsformer består der imidlertid ikke lighed med hensyn til kapitaltilførsel. Medens banker kan finansiere den for driften nødvendige kapital ved udstedelse af aktier og konvertible obligationer til offentlig tegning, er sparekasserne henvist til at fremskaffe den fornødne kapital gennem egenkonsolidering og tegning af garantikapital. Garantikapital udgør sammenlignet med aktiekapital ikke en tilsvarende attraktiv og fleksibel finansieringskilde.
>
> Hidtil har kapitalfremskaffelse for sparekasser ikke været et problem, men i et fremadrettet perspektiv med skærpede konkurrencevilkår som følge af internationaliseringen og liberaliseringen af kapitalbevægelserne, herunder ikke mindst gennemførelsen af EF's indre marked, vil det være af vital betydning for sparekassernes konkurrenceevne over for bankerne, at de får mulighed for ekstern kapitalfremskaffelse på konkurrencedygtige vilkår på lige fod med banker og derigennem at skaffe soliditetsdækning for balancevæksten.
>
> ...
>
> Ved udarbejdelsen af nærværende forslag har der i overensstemmelse med ønsker fra sparekasserne været lagt vægt på at sikre, at ændringen af organisationsformen vil kunne gennemføres, uden at sparekasserne derved mistede deres særkende, dvs. kundedemokratiet, den decentrale struktur og lokale forankring. Garant- og kundedemokratiet skal således kunne fortsætte med den forskel, at der efter omdannelsen er tale om et aktionærdemokrati.«

---

129. Bank- og sparekasseloven bestemmer i § 39, at en sparekasses årlige overskud skal henlægges til egenkapitalen, idet repræsentantskabet efter stk. 2 dog kan bestemme, at der skal anvendes beløb til almennyttige eller almenvelgørende formål. Er sparekassens solvensprocent mindre end 15%, kan der højst anvendes 10% af overskuddet til almennyttige eller almenvelgørende formål.
130. "Historien" bag dette ønske er skrevet af *Per Hansen*: Da sparekasserne mistede deres uskyld (2001).
131. Lov nr. 199 af 2. april 1974.
132. *Folketingstidende 1988/89, tillæg A*, sp. 1672 f, smh. *Betænkning nr. 1108/87 om Brancheglidning i den finansielle sektor* s. 143 ff.

Ved lov nr. 816 af 21. december 1988 blev der skabt hjemmel til omdannelse af sparekasser. Der blev mulighed for at anvende to omdannelsesmodeller, *fondsmodellen* og *indkapslingsmodellen*.

8.1.1. "Fondsmodellen" har hjemmel i bank- og sparekasselovens § 52 c, hvori det hedder:

> »I sparekasser, der drev virksomhed den 1. januar 1989, kan repræsentantskabet efter reglerne i §§ 52 d-52 g beslutte, at sparekassen opløses uden likvidation ved overdragelse af sparekassens aktiver og gæld som helhed til et af sparekassen ejet eller oprettet aktieselskab, der har tilladelse til at drive pengeinstitutvirksomhed, og at aktier i aktieselskabet svarende til værdien af de indskudte aktiver efter fradrag af sparekassens gæld overdrages til en fond, der anses som en erhvervsdrivende fond, jf. dog § 52 d, stk. 2.
>
> *Stk. 2*. Beslutning i henhold til stk. 1 træffes med det flertal, der kræves til sparekassens opløsning.«

Sparekasseaktiefonden er en tankevækkende konstruktion, ikke mindst når det tages i betragtning, at der få år før var gennemført en intensiv fondslovgivning, hvor Industriministeriet havde deltaget. For at fremme sigtet med ordningen – sparekassers omdannelse til aktieselskaber og dermed adgang til et større og mere varieret kapitalmarked – måtte man bøje en del af reglerne i fondslovene:

1) Strukturen i fondsmodellen er, at den hidtidige fond (sparekassen) opløses, og at aktiver og gæld (=sparekasse*virksomheden*) indskydes i et aktieselskab. Der oprettes en (ny) fond, der modtager aktier i aktieselskabet svarende til værdien af "nettoaktiverne". Det er de midler, der har "ejet sig selv", nemlig den hidtidige sparekasse. Herved krænkes "i forbifarten" vedtægterne i den hidtidige sparekasse, hvor det rutinemæssigt[133] var fastsat, at midlerne ved ophør skulle uddeles til almenvelgørende eller almennyttige formål. Det er dog uden videre klart, at det politiske sigte med nyordningen ikke ville kunne nås, hvis vedtægternes krav blev fulgt, og det kan hævdes, at der kun sker et selskabsretligt skifte, omend til en noget anden selskabstype: Virksomheden (bankdriften) fortsatte jo i aktieselskabet.

133. I *U 2000.1533 H*, der er omtalt ndf., oplyste Finanstilsynet, at der i alle landets sparekasser var optaget en bestemmelse med indholdet: »Hvis sparekassen ophører, skal dennes nettoformue anvendes til velgørende og almennyttigt formål i sparekassens virkeområde efter repræsentantskabets nærmere bestemmelse.«

Det fondsretlige kritisable skete da også navnlig ved konstruktionen af den nye fond, hvor man vil se, at bank- og sparekasseloven i vidt omfang dikterer ordningens indhold. Navnlig følgende forhold kommer i betragtning:

2) Om den nye fonds *formål* hedder det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det "vil være at videreføre sparekassens virksomhed i aktieselskabet, således at dette til stadighed fremstår som et konkurrencedygtigt og velkonsolideret pengeinstitut.[134] Samtidig sikres det, at fondens formue i tilfælde af pengeinstitutvirksomhedens ophør uddeles til almennyttige og velgørende formål."

Det sidstnævnte led var i sig selv ikke en nydannelse, idet den afspejler den hidtidige ordning for sparekasserne, bortset fra at bank- og sparekasselovens § 39 gav mulighed for uddeling til almenvelgørende formål undervejs og ikke kun ved sparekassens ophør. Problemet med udsagnet – og hele tænkemåden – var blot, at et enigt Fondsudvalg og Folketinget i 1984 fastlagde, at man ikke ønskede et sådant system for de private fonde, og den fond, der stiftes efter fondsmodellen, er på alle punkter en privat fond, omfattet af erhvervsfondsloven.

Og i bemærkningerne til § 52 c hedder det bl.a.:

> »Ved fusionen overdrages sparekassens aktiver og passiver, herunder dens egenkapital, til aktieselskabet. Herved sikres, at kapitalen fortsat anvendes til dens primære formål: pengeinstitutvirksomhed.
> ...
> Erhvervsdrivende fonde er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde. Når en sparekasse ved omdannelse efter lovforslaget opdeles i en fond og et aktieselskab, er det nødvendigt at sikre, at begge virksomheder fortsat undergives en erhvervsøkonomisk lovgivning, henholdsvis lov om erhvervsdrivende fonde og bank- og sparekasseloven, da det fortsat er hensigten, at de to virksomheder forretningsmæssigt skal fungere som en helhed. Det er derfor præciseret i stk. 1, at fonden anses som en erhvervsdrivende fond. Det betyder, at fonden til stadighed er undergivet lov om erhvervsdrivende fonde.
>
> Sparekassers formål i dag er at drive pengeinstitutvirksomhed, og ak-

134. Sprogbrugen forekommer ikke velvalgt, eftersom den lægger op til, at fonden er med til at drive bankvirksomheden. Det er ikke fonden, der driver bankvirksomheden, idet det sker i aktieselskabet – det var jo hele plottet. Det havde været mere rigtigt at skrive, at fondens fremtidige rolle var at optræde som aktionær, og at det måtte afhænge af virksomhedens størrelse og i det hele taget udviklingen, hvilken betydning fonden ville få. I en række tilfælde vil fonden ikke have majoriteten af aktierne eller på anden måde en bestemmende indflydelse.

tieselskabets og fondens formål skal tilsammen være at videreføre denne virksomhed. Efter lov om erhvervsdrivende fonde vil en fond kunne have til formål udelukkende at opretholde og videreføre en virksomhed. Der kræves ikke noget eksternt uddelingsformål. Fonden vil som følge af sit formål kunne geninvestere eventuelt udbetalt udbytte som ny aktiekapital i selskabet eller varetage anden tilknyttet finansieringsvirksomhed. I vedtægten sikres, at de i sparekassen opbyggede reserver anvendes til almennyttige og velgørende formål, hvis hovedformålet, konsolidering af pengeinstitutvirksomheden, måtte ophøre.«

Efter at man i 1984 ved gennemførelsen af *begge fondslove* havde accentueret, at man ikke ønskede en fondsstruktur, hvor midlerne gik i et kredsløb, uden at man tilgodeså eksterne formål, foreslog industriministeren – uden at der redegøres for de overvejelser, der var gjort i *Betænkning* og i 1984-forslagene – at en sparekasseaktiefond som eneste formål kan have at "drive pengeinstitutvirksomhed" i den forstand, at fondens rolle skulle være at investere i aktieselskabet. Først ved pengeinstituttets eventuelle ophør, skulle fonden virke som fond. Det forekommer meget lidt konsekvent, men folketingets medlemmer opdagede ikke inkonsekvensen i tingene.

3) I § 52 e blev det bestemt, at fonde skal ledes af mindst fem medlemmer. Formanden for sparekasseaktielseskabets bestyrelse er obligatorisk medlem af bestyrelsen, og et flertal af bestyrelsen udpeges af og blandt aktieselskabets bestyrelse. Der er medarbejderrepræsentation, stk. 3, hvilket er en naturlig konsekvens af erhvervsfondslovens regulering.

Også ved ledelsesreglerne går man på akkord med almindelige regler, idet det som nævnt i kap. 4 blev præciseret i forbindelse med fondslovene, at der skal være mindst ét medlem, der er uafhængig af stifteren.

4) Endelig strider sparekassefondenes kategorisering som erhvervsdrivende fonde mod den definition, der blev fastlagt ved erhvervsfondslovens § 2 i 1984, idet alle sparekassefonde er erhvervsdrivende, hvad enten de opfylder kravene i erhvervsfondslovens § 1, stk. 2, eller ej. – Det kan kun forklares med, at man ville beholde fondene i egen stald.

Det samlede regelsæt om sparekasser og fondsdannelser fik et ejendommeligt efterspil i *U 2000.1533 H*, hvor Højesteret tiltrådte, at Finanstil-

synet havde stillet krav om, at en erhvervsdrivende fond, der var etableret ved en sparekasses ophør, da denne blev opkøbt af en anden sparekasse,[135] i vedtægterne bl.a. skulle opfylde de anbringelseskrav (= investeringsmuligheder), der er fastsat for ikke-erhvervsdrivende fonde i *anbringelsesbekendtgørelsen*.[136] Sagen synes afgjort på grundlag af offentligretlige synspunkter, idet fondsretten ikke kan antages at føre til Højesterets resultat.

> Efter bank- og sparekasselovens § 47 skal pengeinstitutvirksomheden afvikles, hvis tilladelsen til at drive pengeinstitut inddrages. Sker afviklingen på anden måde end ved likvidation, konkurs m.v. skal afviklingens *form, indhold og gennemførelse godkendes af Finanstilsynet*. Foruden kravet om, at fonden skulle opfylde anbringelsesbekendtgørelsen, skulle der indsættes en vedtægtsbestemmelse om, at beslutning om erhvervelse og afhændelse af fast ejendom eller andre aktiver, der udgjorde en væsentlig andel af fondens samlede aktiver, forudgående skulle forelægges fondsmyndigheden til godkendelse.
>
> Højesteret udtalte bl.a. følgende:
>
> »Efter bank- og sparekasselovens § 47, stk. 2, kan Finanstilsynet – i overensstemmelse med langvarig administrativ praksis – godkende, at en sparekasse afvikles ved, at pengeinstitutvirksomheden med aktiver og passiver overdrages, og nettoformuen placeres i en fond. Finanstilsynet skal herved sikre, at fondens formue og overskud anvendes til almennyttige og velgørende formål, jf. § 39 i bank- og sparekasseloven og sparekassens vedtægt. *Finanstilsynet er i forbindelse hermed berettiget og forpligtet til at sikre, at vedtægten for fonden indeholder sådanne bestemmelser om fondens virke og kapitalanbringelse, som er nødvendige for at fondens formål kan opfyldes. Dette gælder, selv om den planlagte fond som følge af aktivernes art vil blive omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde* (min fremhævelse).
>
> ... Disse begrænsninger, som svarede til de regler om kapitalanbringelse, der gælder for ikke erhvervsdrivende fonde, blev opstillet med henblik på at sikre midlernes anvendelse til velgørende og almennyttige formål. Højesteret finder, at afgørelserne ikke gik videre end hjemlet ved § 47, stk. 2, ...«

Dommens præmisser og forudsætninger er noget vanskelige at følge. Når lovgiver – i 1984 – har fastlagt to kategorier for fondene og i den forbindelse har fastsat, at der skal gælde forskellige kapitalregler, kan der ikke lægges vægt på Finanstilsynets praksis efter bank- og spare-

135. Der var således ikke tale om omdannelse efter de modeller, der netop er omtalt i teksten.

136. P.t. bekendtgørelse nr. 809 af 23. oktober 1997 om anbringelse af fondes midler og bestyrelsesvederlag m.v. Bekendtgørelsen er omtalt ovf.

kasseloven, der for de fleste sparekassers vedkommende stammer fra før 1984, og som under ingen omstændigheder er (søgt) koordineret med fondslovene. I fondslovgivningen er der for hver kategori indsat bestemmelser, der sikrer midlernes lovlige anvendelse, og det må antages, at der hverken er behov eller begrundelse for at fravige dette regelsæt. Hertil kommer, at dommen ikke tager højde for, at fondsmyndigheden efter erhvervsfondsloven er Erhvervs- og Selskabsstyrelsen – og ikke Finanstilsynet, der efter fondens dannelse er helt "ude af" sagen.

8.1.2. Den anden model ("indkapslingsmodellen") blev først indsat i loven mellem 2. og 3. behandling af lovforslaget. Efter denne model – der altså erstatter den hidtidige selvejende institution – oprettes der ingen fond, men der oprettes i (det fortsættende) aktieselskab en "bunden sparekassereserve", der svarer til værdien af de indskudte aktiver efter fradrag af sparekassens gæld, jf. § 52 h, stk. 1. I § 52 i hedder det:

> »**§ 52 i.** Den bundne sparekassereserve kan bruges til dækning af underskud, der ikke dækkes af beløb, der kan anvendes til udbytte i aktieselskabet.
>
> *Stk. 2*. I tilfælde af pengeinstituttets ophør kan udlodning til aktionærerne kun finde sted, når forpligtelserne efter stk. 4 er opfyldt.
>
> *Stk. 3*. Ved fusion med et andet pengeinstitut overtager det fortsættende selskab sparekassereserven på de samme vilkår, som indtil fusionen var gældende.
>
> *Stk. 4*. I tilfælde af pengeinstituttets ophør anvendes sparekassereserven til almennyttige eller velgørende formål efter nærmere regler fastsat i omdannelsesbeslutningen efter § 52 h, stk. 1.«

I de almindelige bemærkninger vedrørende fondsmodellen (der var med i det oprindelige lovforslag) hed det bl.a.:

> »Den selvejende institution adskiller sig fra aktieselskabet navnlig derved, at der ikke bag den selvejende institution er en ejerkreds. Hverken sparekassens garanter eller andre har andel i sparekassens formue eller overskud. I tilfælde af sparekassens ophør skal formuen uddeles til almennyttige og velgørende formål.
>
> Ved overgang til aktieselskabsform har det derfor været afgørende at sikre, at de i sparekassen opsamlede reserver fortsat er til rådighed for sparekassens drift samtidig med, at det sikres, at de fremtidige aktionærer i aktieselskabet ikke får andel i disse midler.«

Det var denne "programudtalelse", der solgte fondsmodellen, der som fremhævet foran indeholdt en række specialiteter, som man ikke kan

forlange, at et medlem af Folketinget skal kunne overskue i en travl hverdag. På det principielle plan skete der jo "bare" det, at en ejerløs kapital (=sparekassen) ejermæssigt blev lagt over i en anden ejerløs juridisk enhed, nemlig den fond, der nævnes i § 52 c, stk. 1. "Indkapslingsmodeller" er retligt endnu mere ejendommelig, eftersom man tager den hidtidige ejerløse kapital og gør til en såkaldt bunden sparekassereserve. Dette signalerer sprogligt en form for ingenmandskapital, men det er jo ikke korrekt, eftersom det bliver en del af egenkapitalen i det fortsættende aktieselskab, der nu skal drive bankvirksomheden. Det forekommer meget vanskeligt at forene med den hidtidige selvejende institution.

8.2. *Omdannelse af andelskasser og realkreditinstitutter*

De modeller, der er omtalt under *8.1*, er senere anvendt flere gange.

8.2.1. Ved realkreditloven i 1989[137] blev der tilsvaret åbnet mulighed for, at *realkreditinstitutter* kan omdannes til aktieselskaber. § 69, stk. 1, og § 69, stk. 2, sondrer mellem, om det eksisterende realkreditinstitut er en fond eller en forening, men efter § 69, stk. 3, kan omdannelsen også ske ved, at der oprettes en ny (erhvervsdrivende) fond. § 74 indeholdt oprindeligt særlige krav til bestyrelsens sammensætning i ejerfonden eller -foreningen. Hvis ejeren er en forening, kan egenkapitalen ved opløsning ikke udloddes til foreningens medlemmer, jf. § 76.

"Indkapslingsmodellen" blev ved lov nr. 333 af 16. maj 2000 om ændring af realkreditloven indsat i §§ 76a – 76c for at give realkreditinstitutter, der er fonde, mulighed for omdannelse til aktieselskaber.

8.2.2. Ved lov nr. 1090 af 21. december 1994 blev der indsat bestemmelser i bank- og sparekasseloven, således at *andelskasser* i fremtiden kan omdannes fra andelsselskab til aktieselskab. Det er dog kun fondsmodellen, der er overført, og regelsættet – kapitel 12 c – adskiller sig endvidere fra sparekassereglerne ved, at "merværdien" ved omdannelsen alternativt kan overdrages til en forening.

8.3. *Finansieringsfonden af 1992*

Ved lov nr. 462 af 12. juni 1996 om *Finansieringsfonden af 1992* (etableret i forbindelse med den færøske bankkrise i 1992) blev der tilvejebragt hjemmel til, at Færøernes Landsstyre, der var medstifter af fonden, kan modtage midler fra fonden. Loven er behandlet i kap. 4 (under *3*), da den vedrører spørgsmålet, om en stifter kan modtage midler fra fonden.

137. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 864 ff og sp. 956 ff.

8.4. *Værdipapirhandelsloven af 1995*[138]

Indtil 1996 var *Københavns Fondsbørs* kategoriseret som en selvejende institution, jf. § 1 i lovbekendtgørelse nr. 713 af 8. august 1993 om Københavns Fondsbørs. Loven indeholdt bl.a. regler om bestyrelsen og regnskabsaflæggelse, men der var ikke taget stilling til situationen ved ophør eller omdannelse. Ved værdipapirhandelslovens § 97 blev det bestemt, at Fondsbørsen kunne omdannes til aktieselskab efter reglerne i lovens §§ 98-104. Disse bestemmelser gav Fondsbørsen samme muligheder som sparekasser (jf. ovf. *8.1.*), og § 104 gav yderligere mulighed for en kombination af de to modeller. Omdannelsesmodellerne er beskrevet og vurderet i *Betænkning nr. 1290/1995 (Bind 2)* s. 233 ff. Aktieselskabsformen blev valgt, fordi et privat selskab ville have økonomisk incitament til at indrette en effektiv markedsplads, og fordi denne virksomhed også er velkendt internationalt, jf. *Betænkning nr. 1290/1995 (Bind 2)* s. 49 f.

På s. 238 hedder det (under overskriften "Likvidation og uddeling af fondens midler") bl.a. følgende:

> »I de omdannelsesmodeller, hvor nettoformuen i form af aktier bliver i en fortsættende fond eller erhvervsdrivende fond, er det vigtigt at få fastslået, hvilke anvendelsesmuligheder, der eksisterer for uddeling af fondens formue efter efterfølgende likvidation af fonden. Det fremgår umiddelbart af de almindelige retsgrundsætninger for fondsbegrebet, at det ikke er muligt at føre midler tilbage til stifterne. Det forekommer også klart, at brugerne/bidragsyderne af henholdsvis Københavns Fondsbørs, Garantifonden for Danske Optioner og Futures og Værdipapircentralen ikke på nogen måde har et *krav* på fondenes formuer. Deres bidrag har været betaling for de ydelser som fondene har leveret.
>
> Selv om bidragsyderne ikke har noget krav på fondenes formuer har spørgsmålet om, hvorvidt det alligevel i forbindelse med likvidation er muligt, at føre formuen tilbage til den kreds, været rejst. Umiddelbart må vurderingen være, at uddelingen af midler i forbindelse med likvidation skal være i overensstemmelse med fondens formål. En formålsændring alene med det formål at tilgodese en bestemt brugergruppe vil ikke falde inden for disse rammer.«

Som det fremgår af teksten, var udvalgets overvejelser ens for Københavns Fondsbørs, Garantifonden for Danske Optioner og Futures og Værdipapircentralen. Forskellen på disse fonde var navnlig, at Fondsbørsen og Værdipapircentralen var oprettet ved lov. Garantifonden var

138. *Betænkning nr. 1290/1995 (Børsreform II)* og *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 1939 ff.

privatoprettet, men den var undtaget fra erhvervsfondsloven i medfør af dennes § 1, stk. 5. Det hed i vedtægterne, at vedtægtsændring og beslutning om likvidation efter bestyrelsens indstilling skulle godkendes af Finanstilsynet, og at fondens nettoformue skulle overføres til Københavns Fondsbørs eller Værdipapircentralen efter Finanstilsynets nærmere bestemmelse. Omdannelsesspørgsmål var ikke reguleret i vedtægterne. Resultatet blev, at Garantifonden blev omdannet til FUTOP Clearingscentralen A/S, og dette selskab er nu et helejet datterselskab af Københavns Børs A/S.

9. Fondsbeskatningsloven 1986

9.1. Fondsudvalget skulle med hensyn til fondes skatte- og afgiftsmæssige stilling overveje, »i hvilket omfang disse særlige regler fortsat kan anses for velbegrundede og i forbindelse hermed fremsætte udvalgets principielle synspunkter ...«, jf. *Betænkning* s. 6. Kommissoriet forudsatte, at der blev nedsat et underudvalg vedrørende disse spørgsmål, og dette kapitel viste sig at blive betænkningens fyldigste, se *Betænkning* s. 217-432. Det var oplyst i kommissoriet, at Skatteministeriet overvejede en generel reform af beskatningen af fonde og foreninger, og det er efter min bedømmelse nærliggende at antage, at tændsatsen til dette arbejde var *Thøger Nielsens* artikel fra 1970, der er omtalt flere steder i kap. 1.

Den 28. januar 1983 fremsatte repræsentanter for Socialdemokratiet, De Radikale, SF og VS et forslag til folketingsbeslutning, hvorefter Folketinget pålagde regeringen at udarbejde forslag til fondsbeskatningslov med udgangspunkt i Fondsudvalgets arbejde. Dette kom som forslag nr. L 129 af 15. april 1984[139] (samme dag som forslagene til de to fondslove), men der kom først skub i tingene, da regeringspartierne sammen med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre den 19. juni 1985 indgik aftale om en skattereform.[140] Resultatet blev lov nr. 145 af 19. marts

139. Efter forslaget skulle de registrerede fonde (principielt) beskattes på grundlag af reglerne for beskatning af aktie- og anpartsselskaber, men uddelinger til formålet kunne fradrages, og fonde med almenvelgørende/almennyttigt formål kunne skattemæssigt foretage hensættelser til senere uddeling. Forslaget, der var indeholdt i en ændring af selskabsskatteloven, var enklere end den senere lovgivning i 1986. Det var strengere med hensyn til beskatning af udbytte i holdingfonde, men gav på den anden side alle fonde adgang til skattefrit at henlægge 10% af årets skattepligtige indkomst til konsolidering af fondens kapital.

140. De fondsskatterelevante dele af aftalen er optrykt i *Jens Drejer m.fl.*: Skattereform og fondsbeskatning (1986) s. 151 f.

1986 om beskatning af fonde, visse foreninger og institutter m.v.[141] og en række konsekvensændringer i andre skattelove ved lov nr. 146 af s.d.

9.2. Da fondsbeskatningsloven trods skattereglernes uomtvistelige betydning for udbredelsen af fonde, navnlig i 1960'erne og 1970'erne, kun på få punkter har betydning for de spørgsmål, jeg undersøger i de følgende kapitler, nævnes af hensyn til helheden blot følgende:[142]

Bortset fra visse fonde, der er oprettet i udlandet, gælder der et *symmetriprincip*, således at fonde, der er omfattet af enten fondsloven eller erhvervsfondsloven, også er omfattet af fondsbeskatningsloven. Fonde og andre selvejende institutioner, der er oprettet i udlandet, Færøerne eller Grønland, er omfattet af fondsbeskatningsloven, hvis *ledelsen har sæde i Danmark*. Reglen gælder, hvad enten fonden er registreret i et andet land eller ej, jf. § 1, stk. 1, *nr. 4*. – Denne regel hviler på generelle skatteretlige overvejelser og tager sigte på en større kreds end fondene. Reglen blev indført i 1995.

Endelig er faglige foreninger, der er omfattet af fondslovens § 2, omfattet af fondsbeskatningsloven.

> Fonde er fra indkomståret 1987 principielt skattepligtige af alle indtægtsarter,[143] idet den praktiske hovedregel for gaver, der tilfalder andre fonde end familiefonde, dog er skattefrihed. Administrationsomkostninger kan fradrages som i selskaber. Lovens egenart viser sig ved, at beløb, der uddeles til formålet – herunder uddelinger i familiefonde – kan fradrages kr. til kr., og at fonde med almenvelgørende/almennyttige formål yderligere dels kan fradrage 25% af udlodningerne dels kan foretage hensættelser til senere uddeling. Sigtet har været, at i hvert fald fondene (helst) ikke skal betale skat.[144] Man har politisk kun ønsket at beskatte de fonde, der akkumulerer indtægterne frem for at foretage uddeling til fondens formål (hvad enten dette er almennyttigt eller ej), idet man samtidig har tillagt fonde med almenvelgørende eller almennyttigt formål en række særfordele, hvilket navnlig gælder de ovennævnte hensættelses- og henlæggelsesregler. "Systemet" er for så vidt enkelt nok, idet loven bygger på et princip om, at alle indtægter beskattes, men at der kan fradrages de beløb, der anvendes til almindelig administration og til uddeling til formålet. Gaver til fonde er undergivet særlige regler.[145] Kompleksiteten i regelsættet kom, fordi man samtidig indsatte nogle særlige hensættelses- og henlæggelses-

141. Senest lovbekendtgørelse nr. 755 af 20. oktober 1998.
142. Se i øvrigt *Fonde og Foreninger II*.
143. Der kan henvises til *Lærebog* s. 111 ff og *Fonde og Foreninger II* s. 28 ff.
144. Se tilsvarende *Jens Drejer* i Nyt om Fonde 7/2000 s. 3 f.
145. Smh. *Lennart Lynge Andersen* i Julebog 1998 s. 9 ff.

regler for visse fonde. Dette var navnlig et udslag af en aktiv lobbyvirksomhed i forbindelse med fondsbeskatningslovens gennemførelse.

Fondsbeskatningsloven indbringer på denne baggrund praktisk taget intet provenu fra fondene.[146]

9.3. Der skete ikke principielle ændringer med hensyn til beskatningen af legatmodtagere. Uddelinger fra fonde har i mange år været skattepligtige, men myndighederne vidste, at en del modtagere ikke var bekendt hermed, og at oplysningsprocenten var beskeden. Man benyttede derfor lejligheden til at indføre *indberetningspligt* for (praktisk taget) alle uddelinger fra fonde, smh. skattekontrollovens § 7 B. Denne regel gav til gengæld genlyd i Socialministeriet, hvor den daværende socialminister fandt det uacceptabelt, at modtagere af ydelser fra sociale fonde pludselig skulle beskattes. Resultatet blev en modifikation til den almindelige skattepligt, jf. ligningslovens § 7 z, hvor det hedder:

»Ydelser til en person fra en fond, stiftelse, forening m.v., som er godkendt af socialministeren, og hvis formål er at støtte socialt eller sygdomsbekæmpende arbejde. Ydelser fra en fond m.v., der overstiger 10.000 kr. inden for et kalenderår, medregnes dog til den skattepligtige indkomst med den del af værdien, der overstiger 10.000 kr.«

I begyndelsen var beløbet 5.000 kr., men en lovændring i 1999 "pristalsregulerede" beløbet til 10.000 kr.. Det tankevækkende ved konstruktionen er ikke så meget, at der blev givet skattefrihed – en frihed, der ikke bliver berørt, selv om vedkommende modtager ydelser fra flere fonde samtidig – men at man indførte et (skatteretligt) koncessionsprincip på et tidspunkt, hvor fondslovene lige var gennemført.

9.4. Før fondsbeskatningsloven var fonde omfattet af selskabslovens § 1, stk. 1, nr. 6. I dag er fonde, der ikke er omfattet af fondsbeskatningsloven, omfattet af denne bestemmelse, der taler om "andre foreninger, korporationer, stiftelser og selvejende institutioner".[147] Disse foreninger m.v. er kun skattepligtige af erhvervsmæssige indtægter. Lovens § 3 undtager en række offentlige fonde fra skattepligten.

146. Smh. *Lærebog* s. 131 f og *Jens Drejer* i Nyt om Fonde 7/2000 s. 3 ff.
147. Denne ordlyd fandtes allerede i § 2, stk. 1, litra g, i statsskatteloven af 1922, og selv den dag i dag finder man ikke ordet fond i bestemmelsen.

10. Forholdene i Norge og Sverige (Indledning)

Selv om både Danmark, Norge og Sverige gennemførte lovgivning på fondsområdet i de sidste 20 år af det forrige årtusinde, skete det på forskellige præmisser.

I Danmark skyldtes det som nævnt først og fremmest den politiske uro, det rejste, at ingen ansvarlig minister kunne redegøre for, hvad der foregik, og/eller hvad reglerne gik ud på. I *Norge* var baggrunden for at nedsætte et sagkyndigt udvalg ønsket om mere hensigtsmæssige omdannelsesregler (permutationsregler) samt irritation over de mange små stiftelser, smh. *NOU 1975:63* s. 7 og *NOU 1998:7* s. 11. Man ønskede en vis regulering, navnlig kodifikation, og at få ryddet op. Der havde ikke været større skandaler og ingen større (faglig eller politisk) debat. Den første stiftelseslov kom i 1980. Herefter blev udvalget, der afgav betænkning i 1998, nedsat, fordi Justisdepartementet fandt, at udviklingen på stiftelsesområdet talte for en generel revision af stiftelsesloven. I *Sverige* har der været en langt mere intensiv debat og større politisk bevågenhed, og det er foregået gennem mere end et århundrede. For svensk rets vedkommende kommer det også i betragtning, at *Henrik Hesslers* disputats fra 1952 i mange år fungerede som "stiftelsesbibel" og et alternativ til lovgivning.

11. Norge

Norge gennemførte stiftelseslovgivning i 1980 på grundlag af en meget grundig udredning, *NOU 1975:63 Stiftelser og omdanning*, og navnlig i administrativ henseende valgte man en anden løsning end i Danmark.[148]

Under *11.1* gennemgås de væsentligste fortolkningsbidrag i 1980-loven og dennes forarbejder vedrørende det norske stiftelsesbegreb. Under *11.1.2* omtales den væsentligste norske faglige artikel efter loven. Der kom som nævnt en ny udredning i 1998, og denne er nu udmøntet i en stiftelseslov, der træder i kraft, når Kongen bestemmer det. Forarbejder og 2001-loven er behandlet under *11.2*. I mangel af norsk retspraksis udgør de to betænkninger en vigtig retskilde. Jeg har derfor i et vist omfang valgt at citere fra disse forarbejder.

148. Smh. *Magnus Aarbakke* i TfR 1984 s. 1 ff og *Geir Woxholth* s. 46 f.

11.1. *Stiftelsesloven af 1980*

11.1.1. Den nugældende norske stiftelseslov (lov nr. 11 af 23. maj 1980, der trådte i kraft 1. januar 1982) indeholder i § 2 og § 4 følgende bestemmelser:

»**§ 2**. En stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art.

Som stiftelser regnes også selvstendige legater, institusjoner og fond som private har opprettet.

§ 4. En stiftelse er opprettet når den rettslige disposisjon som danner grunnlaget for den, etter alminnelige regler er blitt bindende for den som har avgitt disposisjonen. Fra dette tidspunkt har han ikke eierrådighet over stiftelsen og dens formueverdier.«

I *NOU 1975: 63* s. 124 f hedder det bl.a. følgende om bestemmelserne:

»Til § 2

Første ledd er ikke ment som noen legaldefinisjon av begrepet stiftelse, jfr. pkt. 8.5. Beskrivelsen av hvorledes en stiftelse kommer i stand er bare ment som en vegledning. Den nærmere avgrensning bør overlates til praksis. Avgrensningen vil for øvrigt langt på vei følge av begrensningene i § 3.

...

Til § 4

Bestemmelsen er ment å skulle gi uttrykk for gjeldende rett, jfr. pkt. 3.2.4. og 3.2.7.1. Man har ikke funnet det nødvendig å ta inn i loven bestemmelser om stifterens person (pkt. 3.2.3), om de materielle krav til stiftelsen (pkt. 3.2.5) og om hva som gyldig kan bestemmes (pkt. 3.2.6).

...

Meningen med *annet punktum* er å markere at stifteren (ved livsdisposisjoner) ikke lenger har noen eierrådighet over stiftelsens midler når først stiftelsen er oppstått. Fra dette tidspunkt har han heller ikke rett til å endre stiftelsens formål eller vedtekter, medmindre han har tatt gyldig forbehold om dette

...

Annet punktum er ikke til hinder for at stifteren utpeker seg selv til styreverv. Men han vil i tilfelle være forpliktet til å holde stiftelsens midler atskilt fra sine egne.«

I pkt. 8.5 om stiftelsesbegrebet (s. 114-115) udtaler udvalget, at man har

»overveiet muligheten av å gi en *legaldefinisjon* av stiftelsesbegrepet. Man har oppgitt denne tanke. Nettopp dette problem førte i sin tid i Sverige til endeløse diskusjoner, og hele spørsmålet løp utt i sanden. Det er også en meget komplisert oppgave å finne frem til en definisjon uten å si for mye eller for lite, og noen nødvendighet mener man at det ikke er. Til praktisk bruk er det stiftelsesbegrep som er utviklet hos oss i sin kjerne tilstrekkeligt klart, at utvalget opererer med dette praktiske begrep uten å avgrense det nærmere. For øvrig vil avgrensingen av stiftelsesbegrepet være av mindre interesse i forbindelse med reglene om omdanning, idet disse regler har et videre virkeområde.

I lovutkastets § 2 har man likevel til vegledning søkt å gi en beskrivelse av hvorledes en stiftelse kommer i stand. For så vidt dette kan kalles en definisjon, er den av rent deskriptiv art. Det er ikke meningen å gi en normativ definisjon av hva som er en stiftelse i lovens forstand.

Kjernen i stiftelsen er at formuesverdier selvstendig stilles til disposisjon for et bestemt formål av en eller anden art. Av pedagogiske grunner er det trolig hensiktsmessig å peke på en del av de mest forekommende formålsgrupper. Av hensyn til den alminnelige språkbruk har man også funnet det hensiktsmessig å si at legater og selvstendige fond i rettslig forstand er stiftelser.

Da stiftelsen hos oss behandles som eget retssubjekt, bør man ha en regel som gir uttrykk for klart skille mellom oppretteren og stiftelsen, det nye retssubjekt. En slik regel foreslås i utkastets § 4.«[149]

Særligt hvad angår stiftelser oprettet af det offentlige, fastsætter lovens § 3, at sådanne stiftelser er omfattet af loven, medmindre der gøres undtagelse i det konkrete tilfælde.

11.1.2. Lovens §§ 2 og 4 er kommenteret af *Gudmund Knudsen*: Stiftelsesloven s. 13 ff og 24 ff. Om *kapitalen* hedder det s. 15, at

»Et sentralt element i dannelsen av en stiftelse er at stiftelsen blir tilført en formuesverdi, en **grunnkapital**. Dersom dette savnes, dreier det seg ikke om dannelse av en stiftelse i stiftelseslovens forstand. Justisdepartementet har i en uttalelse i brev 5 desember 1984 (jnr 4162/84 R) antatt at Kirkens Nødhjelp ikke kunne anses som en stiftelse. Ved avgjørelsen ble det lagt vekt på at det aldri hadde vært avsatt noen formuesmasse (grunnkapital) som grunnlag for organisasjonens virksomhet. Utøvelsen av organisasjonens formål var i første rekke basert på innsamlede midler og gaver/bidrag fra private og fra offentlige instanser. Selv om Kirkens Nødhjelp hadde en betydelig kapital, var denne ikke urørlig, og avkastningen av den utgjorde en liten del av de midler som ble forvaltet gjennom organisasjonen.«

149. Om forholdet til stifteren henviser udvalget s. 22 bl.a. til *Arnholms* bemærkninger i TfR 1953 s. 106, jf. kap. 4 (afsnit *6*) ndf.

Om forholdet til stifteren og dennes formuesfære fremhæver *Gudmund Knudsen* s. 19 f:

»Stiftelsesdisposisjonen må gå ut på å stille en formuesverdi **selvstendig** til disposisjon for et bestemt formål. Om selvstendighetskravet, se Woxholth i Festskrift til Birger Stuevold (1997) s. 1089 flg.

Kjernen i selvstendighetskravet er at stiftelsen må gis status som et selvstendig rettssubjekt som selv eier de midlene den blir tilført. I dette ligger videre at ingen utenforstående i kraft av eierstatus kan gjøre krav på andel i stiftelsens formue, verken mens den består eller ved oppløsning.

Justisdepartementets brev av 30.10.1995 gjelder en stiftelse som hadde til formål å støtte utdannelse og etablering av bolig og næringsvirksomhet for oppretterens to barn, og det var i vedtektene gitt nærmere regler om hvordan grunnkapitalen kunne utbetales til barna. Til stiftelsens styre kunne velges foruten stifterne selv, de to barn stiftelsen skulle tilgodese. Ett av barna var dessuten stiftelsens forretningsfører. Etter en totalvurdering la Justisdepartementet til grunn at stiftelsen ikke oppfylte selvstendighetskravet i stiftelsesloven § 2.

I forhold til selvstendighetskravet vil det også være av betydning at stifteren har forbeholdt seg bruksrett til eiendeler som er overført til stiftelsen eller sikret seg rettskrav på utdeling fra stiftelsen. Er det i stiftelsesgrunnlaget bestemt at avkastningen eller en ikke uvesentlig del av denne skal tilfalle stifteren, er det ikke opprettet noen stiftelse. Disposisjonen kan da også ses på som en form for selvbåndleggelse fra stifterens side, se Woxholth, s. 1095-99. Det er neppe grunn til å utvise samme grad av restriksjon i forhold til disposisjoner som ikke innebærer egentlig formuesoverføring, men f.eks. gir rett for oppretteren til å forbeholde seg en viss bruksrett til løsøre eller fast eiendom som inngår i stiftelsen.«

11.1.3. Geir Woxholth har i artiklen "Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten" (*Festskrift til Birger Stuevold Lassen 1997* s. 1089 ff) givet et meget væsentligt bidrag til forståelsen af og udviklingen af det norske stiftelsesbegreb.[150] Man kan som nævnt se, at artiklen har haft betydning for arbejdet i det udvalg, der afgav *NOU 1998: 7 Om stiftelser*, hvor han var arbejdende formand. Synspunkterne er behandlet flere steder i kap. 4 under de forskellige fondskarakteristika.

Geir Woxholth tager udgangspunkt i stiftelseslovens § 2 første led »en formuesverdi selvstendig blir stilt til rådighet«, og han har indledningsvis (s. 1090 f) en oversigt over, hvorledes de norske stiftelser har fungeret i praksis. Han nævner (1) *traditionelle uddelingsstiftelser*, hvor forvaltningen af grundkapitalen er det centrale. Forfatteren anser her familiestiftelserne

150. Udviklingen heraf er fortsat i forfatterens bog fra 2001.

som en undergruppe. (2) *Stiftelser, hvor formålet tilgodeses gennem varer eller tjenesteydelser, f.eks. et sygehus*, (3) *erhvervsdrivende stiftelser*, hvor forskellen til den traditionelle stiftelse går på, om der sker aktiv eller passiv kapitalforvaltning samt (4) *stiftelser oprettet af det offentlige.*

Som en særlige gruppe nævnes imidlertid (5) *stiftelser, hvor der ikke sker uddelinger*, men »hvor formålet er å drive en ideell virksomhet innenfor rammerne av lovfastsatte regler.« Forfatteren siger herom:

»Et eksempel kan være at en stiftelse har til formål å bevare gamle skip. For disse stiftelsene har den økonomiske forvaltningen av grunnkapitalen liten eller ingen betydning. Det er faktisk vedlikehold og bevaring av grunnkapitalen som objekt (f.eks. det gamle skipet) som prioriteres. I dette ligger at grunnkapitalen kan være av liten økonomisk verdi for stiftelsen, men det objekt den består av kan ha betydelig affeksjonsverdi. Stiftelser av denne kategorien har også vanligvis en liten grunnkapital rent beløpsmessig, og vil ofte være avhengig av bevilgninger annetsteds fra til sin daglige drift.«

11.2. *Udredning 1998 og ny lovgivning*

11.2.1. I *NOU 1998:7 Om stiftelser* (anmeldt af mig i U 1998 B s. 296 f) blev foreslået lovændringer (i form af en ny lov), således at man i betydeligt omfang efterlignede den danske tilsynsordning i årene 1984-1991, hvad der jo er ganske tankevækkende, men er endnu et tegn på, at den såkaldte afbureaukratisering af fondslovene i 1991 var hovedløs gerning. Udredningens forslag blev på de fleste punkter tiltrådt i *Ot. Prp. Nr. 15 (2000-2001)* om lov om stiftelser (stiftelsesloven). Propositionens forslag blev fulgt i *Innst.O. nr. 74 (2000-2001)*, og en ny stiftelseslov er nu vedtaget som lov af 23. april 2001 (stiftelsesloven). Ikrafttrædelsestidspunktet er endnu ikke offentliggjort.

Man har med den nye lov ønsket en mere brugervenlig lov, der bevarer stiftelsernes særpræg, men samtidig har man søgt at opstille regler, der kan hindre misbrug af stiftelsesformen.

11.2.2. I stiftelsesudvalgets kommissorium hedder det bl.a., jf. s. 9:

»4. Det sentrale med en stiftelse er at en formuesverdi selvstendig blir stilt til rådighet for stiftelsen, jf stiftelsesloven § 2. Loven angir imidlertid ikke klart hva som skal til for at en stiftelse skal anses opprettet. Utvalget bør vurdere om dette spørsmålet bør avklares bedre, derunder om det bør stilles krav til størrelsen og arten av den formuesverdien som skal stilles til rådighet for stiftelsen. I mange tilfeller kan det dessuten stilles spørsmål ved hvor selvstendig stiftelsen er i forhold til for eksempel stifteren eller de personer som skal tilgodeses. Utvalget bør derfor vurdere endringer som i større grad enn dagens system kan sikre at selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven § 2 blir oppfylt i praksis. Dette spørsmålet har også en

side til spørsmålet om hvem som oppnevner styret, samt styrets sammensetning og arbeidsmetoder.«

Om behovet for ny lovgivning udtaler udvalget s. 14 bl.a. følgende, der også har interesse for danske overvejelser om fondsbegrebet:

»Siden stiftelsesloven ble vedtatt 23 mai 1980 har det skjedd en betydelig utvikling innenfor det livsområde den regulerer.

Den tradisjonelle stiftelsen som loven tar sikte på å regulere driver passiv kapitalforvaltning og har utdeling til begunstigede (destinatarer) til formål. I den senere tid har utviklingen imidlertid gått mer i retning av at stiftelsene også brukes som organisasjonsform for forskjellige formål, hvor det sentrale ikke er å forvalte en formuesverdi med grunnlag i avkastning og foreta utdeling, men å forestå en aktivitet, f eks å bevare de verdier grunnkapitalen består i (kulturverdier mv), eller å gi servicetilbud (barnehager, sosialinstitusjoner mv). Et annet utviklingstrekk er at stiftelsene i større grad brukes til å organisere næringsvirksomhet enn før. Disse forholdene har ført til at gjeldende stiftelseslov ikke lenger er helt à jour med det livsområde den tar sikte på å regulere.

Et annet forhold er at det gjennom tilsynspraksis og på annen måte er kommet for dagen tilfeller hvor stiftelsesformen brukes på en måte som er uforenlig med stiftelsenes status som selvstendige og selveiende rettssubjekter. Det kan skje ved at de eierinteresser som sto bak formuesverdien før den ble stilt til stiftelsens disposisjon, i større grad enn det loven gir grunnlag for, søker å påvirke forvaltningen av formuesverdien. Selv om det er et grunnleggende krav etter stiftelsesloven § 2 at formuesverdien skal være stilt selvstendig til rådighet for formålet, er loven bare i liten grad utstyrt med materielle regler og en tilsynsordning som kan motvirke misbruk av denne typen.«

Om de stiftelsesformer, der omfattes af 1980-loven, udtales s. 15 bl.a. følgende:

»Gjeldende stiftelseslov omfatter alle typer stiftelser som faller inn under angivelsene i lovens §§ 2 og 4. Det innebærer at stiftelser som driver svært forskjelligartet virksomhet, og/eller som økonomisk sett er meget ulike, reguleres av én og samme lov. Utvalget vil nedenfor vurdere om dette representerer et hensiktsmessig opplegg også for en ny stiftelseslov, jfr utredningen kapittel 6, men først skal det gis en nærmere redegjørelse for de ulike stiftelsesformer som omfattes av gjeldende stiftelseslov.

Den tradisjonelle stiftelse, som gjeldende stiftelseslov er primært utformet med henblikk på, driver passiv kapitalforvaltning, dvs forvaltning av grunnkapitalen og utdeling av dennes avkastning. Innenfor denne hovedgruppen finnes stiftelser med ganske så ulikeartede formål og funksjoner. Det dreier seg dels om mindre stiftelser som deler ut økonomiske midler

til klart avgrensede formål, dels om mindre familiestiftelser, dvs stiftelser som har til formål å dele ut midler til medlemmer av en eller flere bestemte familier (slekter) og dels om større stiftelser med en betydelig grunnkapital som gjennom sine utdelinger har til formål å realisere ulike samfunnsnyttige tiltak ...[151]

En tredje hovedgruppe stiftelser er stiftelser som driver egen næringsvirksomhet, enten ved at formålet er å drive næringsvirksomhet, eller ved at dette skjer som et middel for å realisere et annet formål. Denne gruppen stiftelser er særpreget ved at kapitalforvaltningen skjer på en aktiv måte, og ved at det ikke nødvendigvis er noen målsetting å foreta utdelinger. Det å forvalte kapitalen kan for disse stiftelsene være et mål i seg selv. Ikke alle næringsdrivende stiftelser driver aktiv næringsvirksomhet selv. Enkelte næringsdrivende stiftelser driver bare indirekte næringsvirksomhet ved at de eier andre næringsdrivende selskaper, eller aksjer eller andeler i selskaper eller andre foretak (holdingstiftelser).

...«[152]

NOU 1998: 7 Om stiftelser indeholder s. 20 ff et helt kapitel om selvstændighedskriteriet. Det hedder bl.a.:

»Det sentrale innholdet i selvstendighetskriteriet er at formuesverdien må være selvstendig i forhold til enhver eierpretendent. I dette ligger at stiftelsen må ha egne organer som står for forvaltningen av stiftelsen, og at organene må ha en selvstendig stilling i relasjon til mulige eierpretendenter. Om kravet til selvstendighet i det konkrete tilfellet er oppfylt, må avgjøres med bakgrunn i en vurdering av hvem som utøver de ulike beføyelser; både de rettslige og de faktiske.

En stiftelse vil ofte være et mellomledd for formuesverdier som skal overføres fra oppretteren til de begunstigede; destinatarene. Av denne grunn vil spørsmålet om selvstendighetskriteret er oppfylt i praksis vanligvis reise seg i to relasjoner; dels i forhold til oppretteren og dennes nærstående, og dels i forhold til destinatarene. Det er altså på den ene side en mulighet for at oppretteren fortsatt har slik rådighet over formuesverdien at kravet til selvstendighet ikke kan anses oppfylt, mens det på den annen side foreligger en mulighet for at destinatarene allerede har fått slik rådighet.

I forhold til oppretteren vil det være uforenlig med selvstendighetskriteriet at denne har en fri tilbakekallsrett i den forstand at han når som helst kan omgjøre opprettelsen av stiftelsen. Det samme gjelder en fri tilbakefallsklausul som i motsetning til tilbakekallelse også kan tre i kraft uten oppretterens aktive medvirkning.

Selvstendighetskriteriet kan også være til hinder for at stiftelsens kapi-

151. De følgende to afsnit er gengivet ndf. i kap. 5.
152. Det følgende afsnit er gengivet ndf. i kap. 5.

tal tilbakeføres oppretteren på annen måte, f eks ved utdelinger av legatporsjoner, lån, sikkerhetsstillelse mv.

Hva angår selvstendighetskriteriet i forhold til de som er begunstiget etter stiftelsens formål – destinatarene – vil problemet gjerne være å avgjøre om disse i realiteten er blitt de reelle eierne av formuesverdien. I sistnevnte tilfelle foreligger ingen stiftelse. Dette kommer på spissen hvor destinatarkretsen er individuelt bestemt i vedtektene.

Stiftelsesloven oppstiller ikke regler som er til hinder for at det opprettes stiftelser med individuelt bestemte destinatarer, og heller ikke at disse har styreposisjoner. Utvalget vil imidlertid peke på at hvis destinatarkretsen i en familiestiftelse er individuelt bestemt i vedtektene på forhånd, og det samtidig er fastsatt at disse eller representanter for disse skal utgjøre styret, så vil kravet til selvstendighet ikke være oppfylt. Hvor destinatarene ikke er fysiske personer, men f eks en organisasjon,vil det hele i større grad bero på en helhetsvurdering.«

Udvalget udtaler s. 21, at man har overvejet at præcisere selvstændighedskravet i selve loven, men at dette ikke kan lade sig gøre af lovtekniske grunde, men man foreslår en række enkeltregler, der tager sigte på at styrke selvstændigheden. Disse er alle blevet gennemført.

11.2.3. Gennem 1998-udredningen og den parlamentariske opfølgning har man i Norge haft mulighed for at overveje, om der bør gælde begrænsninger i adgangen til at oprette en stiftelse, smh. *NOU 1998:7* s. 9 (udvalgets kommissorium) og s. 17 ff (udvalgets synspunkter), *Ot.prp. nr. 15 (2000-2001)* s. 15 og *Innst.O. nr. 74 (2000-2001)*. Se herved også kap. 4 (under *3*) om de danske overvejelser.

Alle instanser tiltræder udredningens synspunkter, hvorefter der ikke bør stilles yderligere begrænsninger (norsk ret svarer her til dansk ret, smh. kap. 4 (*3*)) og smh. straks ndf. om norske familiestiftelser:

Der bør ikke stilles krav om, at stiftelser skal have et samfundsmæssigt formål. Dette skyldes dels lovtekniske vanskeligheder dels den indgroede aftalefrihed. Der bør fortsat kunne oprettes familiestiftelser. I *NOU 1998:7* s. 18 siges det herom bl.a.:

»For det annet følger det av Grunnloven § 108 – som direkte gjelder et forbud mot å etablere såkalte fideikommisser og stamhus – at det gjelder visse skranker for adgangen til å opprette familiestiftelser.

Der er alminnelig enighet om at grensene i praksis må oppstilles slik: Uten å komme i konflikt med forbudet mot fideikommisser kan arvelateren som suksessive arvinger innsette så mange levende familiemedlemmer han ønsker, og dessuten bestemme at arven deretter skal tilfalle et ennå ufødt medlem av familien. Suksesjonsbestemmelser ut over dette rammes av grunnlovens forbud, jfr NOU 1975:63 Stiftelser og omdanning, s 24.«

I dansk ret har man valgt at skrive samme løsning direkte ind i fondslovens § 7 (erhvervsfondslovens § 8), men i Norge har man altså lovteknisk valgt at blive stående ved en fortolkning af Grundloven. (Denne blev knapt nok overvejet i Fondsudvalget, men det skyldtes navnlig, at man havde de skattemæssige overvejelser m.v. in mente, jf. i kap. 4).

Med hensyn til spørgsmålet om helt at forbyde familiestiftelser hedder det s. 17:

»Etter utvalgets mening er dette ikke den riktige veien å gå. Utvalget er imidlertid opptatt av at det særlig for disse stiftelsene er om å gjøre at stiftelsenes selvstendighet markeres. Disposisjoner som sikrer oppretteren eller hans nærstående en rådighet over formuesverdien etter at den er overlatt til stiftelsen, vil i realiteten innebære en selvbåndleggelse og dermed et brudd på selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven, med den følge at stiftelsen av denne grunn ikke kan anses gyldig opprettet. Utvalget fremmer i utkastet forslag om flere nye regler som har til formål å underbygge selvstendighetskriteriet, jfr utredningen kapittel 8. Når det spesielt gjelder vern mot mulig misbruk fra oppretteren og nærstående, vises det til utkastet §§ 3-10 og 4-2.

Et motiv for å la en disposisjon fremstå som en stiftelse, kan være å unndra formuesverdier fra oppretterens kreditorer. Utvalget legger til grunn at de regler som eksisterer allerede etter gjeldende rett, og som motvirker slike disposisjoner, er tilstrekkelige virkemidler i forhold til dette, jfr særlig reglene i dekningsloven kapittel 3 om private beslagsforbud.

Sammen med de regler som utvalget foreslår om kravet til selvstendighet, jfr foran, anser utvalget deknings- og konkurslovgivningens regler som hensiktsmessige og tilstrekkelige virkemidler for å hindre at oppretteren og nærstående misbruker stiftelsesformen.«

Der opstilles heller ikke begrænsninger med hensyn til at drive erhvervsdrivende stiftelser.

11.2.4. I den nye lov finder man bl.a. følgende bestemmelser:

»**§ 1-2** (Definisjon)
En stiftelse kjennetegnes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Rettsdannelse som oppfyller vilkårene i første punktum er stiftelse etter denne lov, uavhengig av om den er betegnet legat, institusjon, fond eller annet.

§ 1-3 (Rådighet over formuesverdien)
Når den rettslige disposisjonen om å overføre en formuesverdi til en stiftelse er bindende for avgiveren, har denne ikke lenger rådighet over formuesverdien.«

I motiverne til disse bestemmelser hedder det i *NOU 1998:7* s. 55:

»Utkastet § 1-2 gir en definisjon av stiftelse. Paragrafen har sin parallell i gjeldende stiftelseslov § 2, men er bygget opp på en annerledes måte. Mens gjeldende lovs § 2 beskriver hvordan en stiftelse dannes og dermed bare indirekte inneholder en definisjon av stiftelsesbegrepet, søker utkastet § 1-2 å definere hva en stiftelse er, jfr formuleringen »[e]n stiftelse kjennetegnes ved ...«.

Utkastet tar ikke sikte på å endre det materielle innholdet i hva en stiftelse er. Det legges snarere opp til å videreføre den tradisjonelle oppfatningen om at en stiftelse er en formuesverdi som selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål.

Den typiske stiftelsen tar sikte på å realisere sitt ideelle formål gjennom den avkastning formuesverdien (grunnkapitalen) gir, hva enten det er et pengebeløp, aksjer, obligasjoner eller andre finansobjekter eller fast eiendom, løsøre eller andre realobjekter. I utkastet kapittel 3 er det gitt nærmere regler om stiftelsens kapital. Det er imidlertid ikke noe krav om at formuesverdien skal gi avkastning, selv om dette vil være det vanlige. Så lenge rettsdannelsen oppfyller kravet om at en formuesverdi blir stilt selvstendig til rådighet for et formål, foreligger en stiftelse i lovens mening.

...«

11.3. *Dansk ctr. norsk ret*

11.3.1. Som nærmere uddybet ved de enkelte karakteristika ndf. i kap. 4 vil der (stadig) være en fælles grundstruktur i dansk og norsk ret, men lovens gennemførelse vil medføre visse, principielle forskelle på de to lande. Ud fra et videnskabeligt synspunkt er det væsentligste punkt i den kommende ordning, at denne bygger på mere principielle overvejelser, særligt når det gælder *selvstændighed*, der vurderes ud fra en række synsvinkler.[153]

Som i dansk ret har man opgivet konfirmationsinstituttet, og man forlader dermed også sondringen mellem private og offentlige stiftelser, der som nævnt kan forekomme misvisende. I fremtiden sondres der – som hos os – mellem almindelige stiftelser og næringsdrivende stiftelser,

153. De 2 udvalgsbetænkninger indeholder i det hele taget en række analyser og oplysninger, herunder om ældre juridisk litteratur. Den vigtigste litteratur herudover er *Magnus Aarbakke*: Stiftelser etter norsk rett (TfR 1984 s. 1 ff), der sætter stiftelserne ind i en generel selskabsretlig ramme, og *Geir Woxholth*: Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten (*Festskrift til Birger Stuevold Lassen* (1997)), s. 1089 ff. Stiftelsesloven af 1980 er kommenteret af *Gudmund Knudsen* (2. udg. 1997).

De vigtigste bidrag før stiftelsesloven findes hos *Finn Hiorthøy*: Retten til å omdanne stiftelser (TfR 1952 s. 162 ff), *Mats Stensrud* i NAT 1970 s. 274 ff (bl.a. med en pointering af, at administrativ praksis er præget af *A. S. Ørsted)* og *Per Brunsvig*: Den rettslige betydning av at stiftelser og andre selveiende institusjoner driver næringsvirksomhet (Lov og Rett 1974 s. 147 ff).

jf. § 4, med den undtagelse, at den danske lov ikke anvender ordet "almindelig fond".

Det springer i øjnene, at man har valgt at operere med (og tillade) et videregående stiftelsesbegreb, såvel i forhold til tidligere som i forhold til dansk ret. Man har valgt at lægge accenten på, hvorledes stiftelsesbegrebet har udviklet sig – *har fået lov til at udvikle sig* – frem for som i dansk ret at bygge en historisk synsvinkel, der tager sit udgangspunkt i, at stiftelsen er et uddelingsorgan (omend i rummelig betydning). *Geir Woxholth* udtaler i sin artikel fra 1997 s. 1091 udtaler herom:

> »For de næringsdrivende stiftelsene kan det variere om de tar sikte på å foreta utdelinger eller ikke. Utdelinger til oppretterne kan ikke skje, fordi dette ville bryte med stiftelsesformens grunnforutsetninger og i realiteten innebære en selskapsdannelse, jfr foran, men det er prinsipielt ikke noe til hinder for at en stiftelse som opprettes av et selskap, har selskapets ansatte som destinatarer. Mange næringsdrivende stiftelser foretar likevel overhodet ikke utdelinger, men »magasinerer« kapital ved stadige avsetninger til grunnkapitalen. Heller ikke dette bryter med norsk retts regler om stiftelser: Det kan ikke på generelt grunnlag oppstilles krav om at en stiftelse skal ha destinatarer eller at det skal foretas utdelinger til disse.«[154]

Det må give anledning til undren, at man har fastlagt så vidt et stiftelsesbegreb, og det er min bedømmelse, at det vil give anledning til en del administrative vanskeligheder, når loven skal føres ud i praksis, se også ndf. i kap. 11 (under *4*). Ser man efter i forarbejderne, vil man konstatere, at Justiskomitéen næppe har tænkt problemstillingen til bunds, idet man i *Inst. O. nr. 74 (2001-2001)* først og fremmest focuserer på politiske forhold frem for at vurdere de retlige konsekvenser. Man har næppe helt forstået, at heller ikke norske stiftelser behøver at have almenvelgørende formål, idet man kun fremhæver nogle få, meget store udenlandske fonde, og man sammenblander foreninger og fonde under betegnelsen "den tredje sektor". Der er ingen grund til at tro, at det mere liberale norske stiftelsesbegreb skulle være ønskværdigt, bl.a. fordi det ikke er egnet til at adskille private og offentlige stiftelser. Også den kraftige – og på mange punkter berettigede – accentuering af selvstændighedskravet kan give Stiftelsestilsynet vanskeligheder, når det gælder bedømmelsen af, om en offentlig stiftelse reelt er en stiftelse eller ej, smh. ndf. i kap. 5 ff.

154. Forfatteren henviser her til *Katarina Olsson* s. 252. Se nærmere om spørgsmålet kap. 4 (afsnit *3*).

11.3.2. Hidtil har fylkesmændene ført et vist tilsyn med stiftelserne.[155] Tilsynet omfattede navnlig de stadfæstede ("offentlige") stiftelser, men denne ordning har man ikke anset for at være tilstrækkelig eller effektiv. Efter den nye lov oprettes der et *stiftelsestilsyn* (§ 7), der skal

– føre et *stiftelsesregister* (lovens § 8)[156]
– føre tilsyn med alle stiftelser
– træffe forskellige afgørelser, f.eks. vedrørende permutationsansøgninger.

11.3.3. Der er kapitalregler i den nye norske lov, men kravene sættes lavere end i dansk ret. En almindelig stiftelse skal have en grundkapital på mindst 100.000 kr. ved oprettelsen med mulighed for dispensation, og en erhvervsdrivende stiftelse skal have mindst 200.000 kr. Der fastsættes – i modsætning til tidligere – ikke særlige anbringelsesregler, hverken på investeringssiden eller på anden måde.

12. Sverige

Sverige gennemførte en egentlig stiftelseslovgivning i 1994. Det samlede billede af forholdene er dels præget af, at der tidligt blev gennemført tilsynslovgivning med stiftelserne i Sverige, og dels af at den politiske diskussion var noget mere ophedet end i Danmark. Der kan være flere grunde hertil, men man kan se det fællestræk i den danske og svenske debat, at flere blandede stiftelserne sammen med *lønmodtagerfonde*. Så er debatten næsten dømt til at blive afsporet.

12.1. *Forholdene indtil Stiftelselagen af 1994*[157]

I Sverige drøftede man allerede i slutningen af 1800'tallet behovet for statslig regulering af stiftelserne.[158] Ønsket om øget kontrol var funderet i fiskale hensyn og nogen tvivl om, hvorvidt stiftelserne reelt tilgodeså almenvelgørende formål. Et forslag fra 1903 fik lov til at modne i mange

155. Se hertil *Geir Woxholths* indlæg i *Stiftelser i Norden* s. 111 ff samt *NOU 1998: 7* s. 44 f.
156. Erhvervsdrivende stiftelser skal desuden registreres i Foretaksregisteret, der svarer til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (§ 13).
157. Se hertil *Katarina Olsson* s. 59 ff og *Henning Isoz*: Stiftelselagen (1997) s. 12 ff.
158. *Katarina Olsson* s. 63 peger på, at man i rigsdagsdebatten gennem 1800-tallet kan se konflikten mellem stifterens suverænitet og statens ønske om kontrol. Det kan uden videre lægges til grund, at dette spørgsmål i hvert fald indtil 1977 har optaget de svenske sind mere end de danske.

år for dernæst at indgå i et lovudkast fra 1922, der led samme skæbne. Resultatet blev en lov i 1929 om *tilsyn med stiftelser*, der i sit indhold var uden særlig civilretligt præg, idet man i så henseende indskrænkede sig til de bestemmelser, der var nødvendige af hensyn til tilsynsreglerne. Ved en stiftelse forstod man efter loven »egendom som någon anslagit att såsom självständig förmögenhet fortvarende tjäna ett bestämt ändamål.« Der var pligt til at undergive stiftelsen tilsyn, men der var en række undtagelser, der fik karakter af hovedregel.

I 1967 gennemførtes lovgivning om pensionsstiftelser m.m., og i 1972 kom en lov om permutation.

På det materielle område kom der gang i sagerne bl.a. efter en "skandalesag".[159] I 1975 nedsattes *Stiftelseutredningen*, der fik et ganske vidtgående kommissorium, herunder at overveje *om* der skulle indføres registrering af stiftelserne, *om* andre stiftelser end de med almennyttigt formål ("främjar ett allmänt intresse") burde forbydes, og *om* andre end offentlige stiftelser burde kunne drive erhvervsvirksomhed. Se om disse spørgsmål nedenfor. Udvalget foretog en statistisk undersøgelse, men uenigheden var så stor i udvalget, da man nåede til materien (ifølge *Henning Isoz* s. 14 navnlig om en stiftelse skulle kunne drive erhverv), at regeringen i 1983 besluttede at nedlægge det. Arbejdet fortsatte på departementalt plan og resulterede altså i lovgivning i 1994.

Som nævnt har man i væsentlig grad koncentreret sig om tilsyns- og permutationspørgsmål i Sverige. I Danmark gav det bl.a. anledning til kritik, at fondene foretog meget kraftige henlæggelser til konsolidering fremfor at foretage uddeling. Dette har ikke givet anledning til tilsvarende debat i Sverige, og baggrunden herfor finder man nok i de svenske skatteregler. Herom henvises til speciallitteraturen.[160] Stiftelser er principielt skattepligtige, men almennyttige stiftelser – og således ikke familiestiftelser – kommer ikke til at betale skat, såfremt stiftelsen over en fem-årig periode uddeler i gennemsnit 80% eller mere af indtægterne. Systemet er således væsentligt anderledes end i Danmark, og det forekommer tungere for stiftelserne end de danske regler.

---

159. Sagen vedrørende det Wenner-Grenska Samfundet, der er udtrykkeligt nævnt i kommissoriet for Stiftelsesudredningen.

160. Se navnlig *Katarina Olsson* s. 77 ff, *Sture Bergström* i *Stiftelser i Norden* s.153 ff, *Peter Melz* i Juridisk Tidskrift 1998-99 s. 125 ff samt *SOU 1995:63 Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar*.

12.2. *Stiftelselagen af 1994*[161]

12.2.1. Sverige gennemførte stiftelseslovgivning i 1994, *Stiftelselagen 1994: 1220*.[162] I den svenske lov finder man – ofte på et lidt lavere blus – en række bestemmelser, der regulerer samme spørgsmål som den danske lov. Sverige har ikke fundet det fornødent at opdele reguleringen i to love, således som det er tilfældet i Danmark.

1994-loven peger fire stiftelsestyper ud, *stiftelser* (i svensk teori kaldt den "vanliga stiftelse" eller "stiftelser i allmänhet"),[163] *indsamlingsstiftelser*, *kollektivaftalestiftelser* samt *pensions-/personalstiftelser*,[164] men de sidstnævnte er reguleret i særlov.

Såvel i lovens forarbejder[165] som i teorien fremhæves, at der før 1994 i hovedsagen var to typer af stiftelser, avkastningsstiftelser og verksamhetsstiftelser. Beskrivelsen af en avkastningsstiftelse vil svare til en dansk "uddelingsfond" – bortset fra, at det fremhæves, at der som regel foretages uddeling til fysiske personer, hvilket næppe rammer det rette – medens der kan være grund til at se på, hvorledes man beskriver den anden type. Det hedder bl.a., at

> »... den som regel tillgodoser sitt syfte genom att utöva näringsverksamhet. Det kan exempelvis gälla att mot betalning tillhandahålla sjukvård eller meddela undervisning. ... Bakom beteckningen anstalt, institut eller inrättning döljer sig inte så sällan en stiftelse av detta slag. ... Vid 1900-talets början var då existerande verksamhetsstiftelser i första hand inriktade på att främja behov av utbildning eller social omvårdnad.[166] Numera finns det verksamhetsstiftelser även inom bostadssektorn, det massmediala området och inom kultursektorn. Det bör dock framhållas att antalet verksamhetsstiftelser i landet är mycket lågt i jämförelse med andra företagsformer.«

12.2.2. Loven indeholder følgende bestemmelser af interesse for stiftelsesbegrebet:

I 1 kap 2 § hedder det:

---

161. Til loven knytter sig lagen 1994:1221 om införande av stiftelselagen (1994:1220) samt Stiftelseförordningen (1995:1280). Loven trådte i kraft den 1. januar 1996. Lovens forarbejder findes i *DsJu 1987:14 Stiftelser, Ds 1992:36* (der indeholder høringssvarene), *Prop. 1993/94:9 Stiftelser* samt *Bet. 1993/94: LU 12*.
162. 1994-loven er kommenteret af *Henning Isoz* (1997). Se også *Katarina Olsson* passim og *Carl Hemström*: Stiftelsernas rättsliga ställning enligt 1994 års stiftelselag (1996).
163. Jf. *Carl Hemström*: Stiftelsernas rättsliga ställning s. 11.
164. Se herom *Prop. 1993/94:9* s. 44 f, *Katarina Olsson* s. 66 f og 73 f, *Hemström* s. 18 ff samt *Henning Isoz* s. 26 f og 247 ff.
165. *Prop. 1993/94:9* s. 40 f.
166. Se om svenske offentlige fonde/stiftelser nærmere i kap. 5 (afsnit *8*).

»En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

Stiftelsens egendom skall anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.«

Efter 3 § skal et dokument om etablering af en stiftelse (*stiftelseförordnandet*) være skriftligt og underskrevet af stifteren. 7 § fastsætter, at en række bestemmelser i loven ikke gælder for stiftelser "vilkas tillgångar enligt stiftelseförordnandet får användas endast till förmån för bestämda fysiska personer." Det fremgår af *Prop.* s. 112 f, at denne regel tager sigte på stiftelser med indbyggede rentenydelser fra starten, men at den ikke dækker f.eks. familiestiftelserne.[167] Disse defineres sammesteds under henvisning til *Hessler* s. 311.

I 2 kap 6 § hedder det bl.a., at en stiftelse ikke må yde pengelån eller stille sikkerhed for stifteren eller den, der bestyrer en stiftelse. Samme forbud gælder de nærstående. Reglen tager dog ikke sigte på at afskaffe familiestiftelserne.

Det hedder herom i *Prop.* s. 72:

»Enligt min mening bör också stiftaren omfattas av låneförbudet. Ett sådant förbud ligger f.ö. väl i linje med att en stiftelses förmögenhet enligt det av mig förordade, allmänna stiftelsebegreppet inte kan bestå av endast en benifik fordran på stiftaren. För att hindra kringgåenden bör förbudet även omfatta stiftaren närstående och juridiska personer över vars verksamhet stiftaren eller stiftarens närstående har ett bestämmande inflytande.«

og der fortsættes:

»Som flera remissinstanser har påpekat kan det förekomma stiftelser som skall främja sitt syfte genom att meddela lån t.ex. till någon närstående till stiftaren. För dylika fall erfordras det ett undantag från den reglering som jag nyss har redogjort för.«

Endelig peges der på, at det bør være forbudt at stille sikkerhed for nogen, der er omfattet af låneforbudet.

10 § fastsætter, at bestyrelsen ikke udelukkende må bestå af stifteren eller stifterne.

167. *Katarina Olsson* peger s. 114 på, at bestemmelsen i 1 kap 7 § (og forarbejderne) er uklar. Endvidere behandles kravet om "varaktighet" s. 136 ff.

12.2.3. Inden 1994-loven indeholdt den svenske lovgivning ikke en legal definition af, hvornår der foreligger en stiftelse, smh. *Prop. 1993/94:9* s. 41, hvor der peges på, at den svenske tilsynslov fra 1929[168] udtalte, at der foreligger en stiftelse, hvor »någon anslagit egendom att som självständig förmögenhet fortvarande tjäna ett bestämt ändamål.« *Prop.* anfører, at der skal foreligge en selvstændig, blivende (varaktig) formue, der henlægges til at varetage bestemte formål. Etableringen af en stiftelse er kun gyldig, hvis formålet er fastsat med en sådan grad af bestemthed, at det kan fuldføres/praktiseres (går att verkställa). Det må selvsagt ikke stride mod lov eller ærbarhed, og *Prop.* nævner s. 41 – under henvisning til *Hessler* s. 283 ff og 300 ff – at formålet skal kunne tilgodeses med det løbende afkast af kapitalen. Der skal med andre ord foreligge proportionalitet.

De nævnte forhold gentages i specialmotiveringen s. 105 f. Se herved også *Katarina Olsson* s. 16, der peger på, at stiftelsesretten i Sverige i stor udstrækning er udviklet gennem sædvane og praktisk tillämpning. Hun peger flere steder på, at stiftelsesbegrebet ikke er dybtgående behandlet i forarbejderne til 1994-loven.

I den danske fondsbetænkning s. 48 nævnes som nærmere omtalt i kap. 4 (*7.2.*), at man var bekendt med, at man i Sverige ville stille krav om "varaktighet". I *Prop. 1993/94:9* s. 42 hedder det herom bl.a.:

> »Kravet på varaktighet har även i övrigt betydelse när det gäller att avgränsa förmögenhetsbildningar i tillsynslagens mening från förmögenhetsbildningar av annat slag. Om det t.ex. av en i förordnandet meddelad föreskrift följer att förordnandet skall anses upphävt inom något eller några år leder således förordnandet inte till stiftelsesbildning i tillsynslagens mening. Samma sak inträffar om för ändamålet anslagen egendom enligt förordnandet skall förbrukas på kort tid, förutsatt dock att inte den som meddelat förordnandet däri utställt löften om tillskott av ytterligara reala förmögenhetsvärden när de udsprungligen tillförda har förbrukats (*anslagsberoende stiftelser*).[169]
>
> Om ett förordnande uppfyller kravet på varaktighet anses det i regel även visa att stiftaren med förordnandet avsett att få till stand en *självständig förmögenhet*, dvs. att den anslagna egendomen skall bilda en från mottagarens förmögenhet skild förmögenhetsmassa (jfr NJA II 1929 s. 234 f). Den omständigheten att varaktighetskravet är uppfyllt hindrar emellertid inte att det ändå kan uppstå tvekan om vilken självständighet som har avsetts för den ifrågavarende egendomen. Särskilt gäller dette i

168. Lov 1929:116 om tilsyn över stiftelser.
169. Se også *Prop.* s. 52.

> fall då "stiftelseförordnandet" är testamentariskt och "stiftaren" i förordnandet utsett en juridisk person, t. ex. en ideell förening, att vara mottagere till den egendom som anslagits (jfr bl.a. NJA 1928 s. 240 och 1972 s. 573 samt promemorian s. 59-60).«[170]

I *Prop.* s. 44 f peges yderligere på, at en stiftelse i modsætning til et aktieselskab ikke har en ejerkreds. Stiftelsen er selvejende. Dette medfører, at »den som vill gynna sig själv i ekonomiskt avseende är hänvisad till andra juridiska former än stiftelsen. Ett "stiftelsefördnande" som innebär att "stiftaren" för egen del skall åtnjuta den löpande avkastningen på den egendom som "stiftarens" förmögenhetsdisposition omfattar blir nämligen rättsligt sett att betrakta som ett uppdragsförhållande mellan "stiftaren" och egendomens mottagare (jfr Hessler, a.a., s. 132 ff.).«

I de almindelige bemærkninger om lovforslaget (*Prop.* s. 46 ff) henvises der i al væsentlighed til det, der er anført ovenfor. På s. 50 fremhæves som det centrale, at stifteren med henblik på at tilgodese et bestemt formål vil skabe en varig, selvstændig formue, og det nævnes, at stifteren selv har indskudt midlerne. Det pointeres s. 51, at midlerne skal være udskilt fra stifterens midler, således at de er udskilt i forhold til dennes kreditorer.

Stiftelsesbegrebet behandles yderligere i propositionens specialmotivering s. 105 ff. Det springer her i øjnene, at i hvert fald terminologien ikke er konsistent/fællesnordisk, idet det s. 105 hedder, at »En fullständig ändamålsbestämning för en stiftelse omfatter i princip tre moment: *syfte, verksamhetsföremål och destinatärkrets.*« Det forekommer vanskeligt at se, hvad man reelt opnår ved denne opregning, der synes at stamme fra *Hessler* s. 276 ff, og som uddybes af *Katarina Olsson* s. 111 ff.[171] Det gentages, at formålet skal være *bestemt* udformet, jf. ovf. På s. 106 præciseres det, at en stifter ikke kan begunstige sig selv, men at dette ikke er til hinder for, at han donerer et hus til en stiftelse og forbeholder sig retten til en lejlighed i ejendommen. Herved opstår der en forskel på svensk og dansk ret.

12.3. *Katarina Olssons undersøgelser*

Den mest intensive undersøgelse af det svenske stiftelsesbegreb i moderne tid findes i *Katarina Olssons* disputats fra 1996, navnlig s. 88-141

170. Se også *Prop.* s. 106.

171. På 1. Stiftelseskonference (1999) "vedtog" vi at ophæve sondringen, da den – i hvert fald i dag – synes at savne mening, smh. *Stiftelser i Norden* s. 15.

med konklusioner s. 438 ff. Endvidere indeholder s. 234-268 behandling af stiftelsers formål, herunder i erhvervsdrivende stiftelser.

Forfatteren peger s. 43 på, at stiftelserne over lang tid har udviklet sig uden større indgreb fra samfundets/lovgivers side, d.v.s. som i Danmark. Den retlige konstruktion, der medfører et i princippet frit valg af formål, virksomhed og ejendom, har medført, at stiftelsesbegrebet er forholdsvis fleksibelt og har medført et stiftelsesvæsen, der er heterogent og svært uoverskueligt. Hun peger også s. 28, 35 f, 39 og 73 på, at respekten for stifterens vilje gennemsyrer stiftelsen i Sverige og de andre lande, hun har undersøgt.

Katarina Olsson udtaler s. 85 f, at det gælder om at søge et stiftelsesbegreb, som er tilstrækkeligt tydeligt og afgrænset for at udskille en stiftelse fra andre retsdannelser. Samtidig skal begrebet kunne give stabilitet og kontinuitet i retsanvendelsen. – Heri kan man vanskelig være uenig, men det bør vel tilføjes, at den vanskelige opgave ved stiftelser i særlig grad har vist sig at være, hvornår stiftelsen er udskilt fra den fysiske person, *stifterens retsfære og formue*. Det oplyses også s. 86 (note 11), at medlemmerne i Stiftelsesudredningen ikke var enige om, hvorvidt stiftelsesbegrebet burde indskrænkes med hensyn til formål eller størrelse.

> Indskrænkninger med hensyn til *formål* rammer selvsagt noget principielt (eksempelvis om der bør kunne oprettes familiefonde eller om formålet skal være af almennyttig natur, jf. også drøftelsen i kap. 4 (afsnit *3*)), men drøftelsen med hensyn til *størrelsen* er ikke en drøftelse af, hvorledes fondsbegrebet bør udformes. Det skyldes bl.a., at der i alle lande er et stort antal eksisterende fonde, således at det i praksis kun er muligt at stille kapitalkrav for nye fonde. Den danske fondslov har fra begyndelsen som hovedregel holdt "små" fonde uden for lovens anvendelsesområde, navnlig af administrative hensyn, men det betager dem ikke karakteren af at være fonde. Det er lovgivningen selv, der definerer begrebet "små fonde".

Katarina Olsson tager i analysen af stiftelsesbegrebet udgangspunkt i stiftelseslovens 1 kap 2 §, som jeg har gengivet ovenfor. Hun pointerer s. 91, at »I centrum av stiftelsebegreppet står ändamålet och den varaktiga bundenheten till en avskild egendom. Helt avgörande för stiftelsebegreppets innehåll och utformning är således ändamålsbundenheten.« Derimod antager forfatteren s. 92, at en bestyrelse ikke er en nødvendig forudsætning for en gyldig stiftelsesoprettelse, men at det ligger i stiftel-

sesbegrebet, at en stiftelse skal repræsenteres af et organ. Herved er der muligvis en mindre (teoretisk) forskel på svensk og dansk ret.

Forfatteren giver s. 109 ff en dybtgående analyse af de spørgsmål, der knytter sig til formål i en stiftelse. Stiftelsesloven regulerer hverken udformningen eller indholdet i en stiftelses formål, og man er således overladt til almindelige retsgrundsætninger. Den væsentligste forskel på dansk og svensk ret må antages at ligge i det senere nævnte spørgsmål, om der skal være et eksternt formål.

12.4. *Svenske overvejelser om begrænsninger i formål m.v.*[172]

Det er nævnt ovenfor, at Stiftelseudredningen i 1975 bl.a. fik som mandat at overveje, *om* andre stiftelser end de med almennyttigt formål (»främjar ett allmänt intresse«) burde forbydes, og *om* andre end offentlige stiftelser burde kunne drive erhvervsvirksomhed, d.v.s. til dels de samme spørgsmål, der er blevet overvejet i de andre nordiske lande.

Ser man på det første spørgsmål, fremgår det af kommissoriet, at man navnlig sigtede til familiestiftelser. Det fremhæves, at »starka skäl talar för att stiftelseinstitutet skall förbehållas ändamål som främjar ett allmänt intresse«, og at der i dag er sådanne studiestøtteordninger o.l. og social beskyttelse, at behovet for at anerkende familiestiftelserne er formindsket. I *Ds Ju 1987:14 Stiftelser* s. 109 tog man konsekvensen heraf og overvejede alene, om familiestiftelser burde forbydes. Man forholdt sig dog reelt ikke hertil, idet man alene udtalte, at spørgsmålet måtte overvejes sammen med spørgsmål om at skærpe fideikommisforbudet.

Siden blev spørgsmålet ikke taget op, og resultatet blev, at man som i Danmark og Norge i al væsentlighed har frit formålsvalg.

Om eventuelt forbud mod at drive erhvervsvirksomhed i stiftelsesform, hed det alene, at spørgsmålet burde overvejes.[173] Den bagved liggende "dagsorden" var, at nok havde erhvervsdrivende stiftelser formålsbestemmelser af almenvelgørende karakter, men den egentlige virksomhed var at udøve kontrol og magt i erhvervslivet, smh. *Katarina Olsson* s. 270 med henvisninger, men det er i øvrigt en gammel svensk diskussion, idet også *Hessler* s. 132 ff satte i hvert fald visse spørgsmålstegn ved de erhvervsdrivende stiftelser.

---

172. Se om de tilsvarende norske overvejelser ovf. afsnit *11*.
173. Det skal her tages i betragtning, at et aktieselskab eller anpartsselskab i Danmark per definition er erhvervsdrivende, medens både Norge og Sverige anerkender selskaber med ikke-erhvervsmæssige formål.

Resultatet blev – som i Danmark og Norge – at der ikke blev gennemført noget forbud, jf. navnlig *prop. 1993/94:9* s. 60 f og *Katarina Olsson* s. 268 ff, der konkluderer, at der ikke er anført nogle bæredygtige argumenter imod erhvervsdrivende stiftelser, hvad enten det gælder direkte erhvervsdrift eller holdingdrift.

DEL II.
DET PRIVATRETLIGE FONDSBEGREB

Kapitel 3

Fondsbegrebet

1. Oversigt[174]

I dette kapitel indledes undersøgelsen af, hvornår der foreligger en fond. Under *2* beskrives udviklingen indtil Fondsudvalgets betænkning, og jeg foretager en undersøgelse af, hvorledes den retvidenskabelige teori gennem tiderne har set på fondsbegrebet. Afsnit *3* omtaler i kort form nogle af de domme, der findes på området før fondslovene. Det fondsbegreb, som Fondsudvalget lagde til grund i *Betænkning*, bliver introduceret i afsnit *4*. Her er vi fremme i årene omkring 1980. Endelig undersøges begrebet *selvejende institution*. Udviklingen fra fondslovene i 1984 indleder kap. 4, hvorefter der i dette kapitel foretages en tilbundsgående undersøgelse af de enkelte hoved- og bikarakteristika ved fonde. Der er på den baggrund en sammenhæng mellem de to kapitler i afhandlingens Del II.

Inden da kan det være en hensigtsmæssig optakt at gengive, hvorledes Fondsudvalget beskrev situationen – herunder dele af fondsbegrebet – i 1970'erne, se også udvalgets kommisorium, der delvist er gengivet i kap. 2. Det hedder i *Betænkning* s. 27 bl.a.:

> »Som anført i udvalgets kommissorium stilles der ikke noget krav om, at en fond i forbindelse med dens oprettelse skal anmeldes til eller godkendes af nogen offentlig myndighed, ligesom der ikke eksisterer noget løbende obligatorisk offentligt tilsyn med fonde. Dog skal fonde, der driver erhvervsmæssig virksomhed ved handel, håndværk, industri etc., ifølge § 20 i lov nr. 23 af 1. marts 1889 om handelsregistre, firma og prokura anmelde deres firma til handelsregistret. Der er heller ikke noget krav om offentliggørelse af regnskaber og kun i meget begrænset omfang adgang til offentlig indsigt i fondenes virksomhed. Fonde, hvis fundatser ikke er stadfæstede, jfr. nedenfor, reguleres derfor som hovedregel alene af de regler, der ifølge det dokument, hvorved fonden oprettes (testamente, gavebrev eller lignende) og fondens fundats, gælder for fondens virksomhed.
>
> Det er således fundatsen, der fastlægger, hvilke formål fonden skal varetage, hvorledes kapitalen skal anbringes og forvaltes, og hvorledes ledelsen skal sammensættes og vælges. Kravene til regnskabsaflæggelse og revision, herunder eventuelt regler om offentliggørelse af regnskabet,

174. En introduktion til kap. 3-4 er givet i kap. 1 (under *4.5.*).

afhænger af fundatsens bestemmelser herom. Fonde, der driver erhvervsvirksomhed, er dog undergivet reglerne i bogføringslovgivningen, herunder denne lovgivnings bestemmelser om regnskabsaflæggelse. Fundatsen kan også indeholde regler om adgangen til at ændre fundatsen og om, hvorledes der skal forholdes i tilfælde af fondens eventuelle ophør.

3. Der er ingen begrænsninger med hensyn til, hvem der kan oprette fonde. Fonde kan således oprettes af fysiske personer, en kreds af fysiske personer, juridiske personer eller af et samvirke af de nævnte grupper.

Bortset fra at en fonds formål ikke må stride mod lov og ærbarhed eller mod forbudet mod oprettelse af familiefideikommisser, gælder der ingen begrænsninger i de formål, som kan tilgodeses gennem oprettelsen af en fond. Der stilles heller ingen krav om, at fonden er i besiddelse af en vis mindstekapital.«

Det er klar tale. Det fremgår, at der på dette tidspunkt kun var få retsregler, der regulerede etableringen af en fond, og det ligger i betænkningens ordvalg, at frihedsgraderne var betydelige. Det er næsten overflødigt at nævne, at stifteren (og stifterens rådgivere) kunne foretage en "skræddersyning" af fundatsen praktisk taget efter forgodtbefindende uden at spørge civil myndighed eller skattemyndighederne. Ved rådgivningen skulle det imidlertid tages i betragtning, *at* ingen – ikke engang fondsstiftere – kan forvente at leve evigt, *og at* fondes vedtægter i hvert fald frem til vore dage har været vanskelige at ændre. I hvert fald det sidste punkt blev formentlig undertiden overset i rusen over de mange muligheder.

2. Udviklingen til 1982

Den fondsretlige teori frem til 1982/83 er ikke særlig omfattende, den er i tiden op til fondslovene skrevet af praktikere, og der findes kun få sager, hvor spørgsmål om fondsbegrebet var sat på spidsen.

2.1. *Stiftelseslitteraturen*[175]

Det første værk er en lille, ejendommelig bog, hvis egentlige sigte var at

175. Det har været nødvendigt og interessant at gennemgå en del retshistorisk litteratur, og navnlig *J. Nellemanns* lille bog fra 1872 om Vallø og Vemmetofte er stadig spændende læsning, også i historisk betydning. Undersøgelserne i så henseende gav anledning til at mindes *Ditlev Tamms* fremragende forelæsninger i retshistorie i 1972/73, men det må erkendes, at litteraturen trods stiftelsens historiske betydning ikke har ydet synderlige bidrag, bortset fra *R. Th. Oppermanns* bog fra 1860, der omtales nedenfor, og bortset fra *Tamms* egen redegørelse til Fondsudvalget, der er aldeles fremragende og stofmættet. Se også note 81 ovf.
Ditlev Tamm betegner i øvrigt selv i *Betænkning* s. 20 litteraturen om stiftelser som værende »sparsom«. Der synes at være et oplagt jagtområde for retshistorikerne.

skabe debat om skolevæsenet. I *Om Stiftelser*[176] fra 1771 taler *Philomusus* om stiftelserne som "En Indretning til det Almindeliges Bedste, som et lem af Staten har gjort, at den skulle saaledes blive til evig Tid, og henlagt en Kapital til dennes Bestandighed." Forfatteren peger på, at private stiftelser skal gavne almenheden, og han er den første, der angiver *stiftervilje*n som det væsentlige fortolkningsbidrag i forbindelse med stiftelsesretlige spørgsmål, smh. s. 26 f. *Philomusus* har et godt blik for det menneskelige sind bl.a. s. 20, hvor han påpeger:

> »Friehed og Ejendom, Borgerens Herligheder under en mild og retfærdig Regiering, har været første Oprindelse til offentlige Stiftelser og Gavebreve; i det at Borgeren begyndte først at elske sit Fædreneland, dels Regiering, Love, og Skikke, og Patrioten, som skiønnede på den Beskyttelse og Sikkerhed, han nød for sin Person og Gods, fik Lyst til at give det Almindelige Prøve af sin Erkiendtlighed. Han strakte sine Velgierninger og til Efterslægten; thi Mennesket føler sin Udødelighed, og derfor er vi saa omhyggelige for at forevise vort Navn, og ihukommes af de Efterlevende.«

Ser man på *Philomusus*' definition af en stiftelse i forhold til den senere begrebsdannelse, fremgår det, at den indeholder noget om *formålet* (der efter forfatteren skal være almenvelgørende), et *kapitalkrav* samt – som noget centralt – en accentuering af stiftelsens principielle *perpetuelle sigte* (han taler om »blive til evig Tiid« og "til dennes bestandighed"). Derimod beskæftigede forfatteren sig ikke i detailler med spørgsmål om stiftelsens ledelse eller med stifterens indflydelse, når stiftelsen var etableret. Forfatteren gjorde en del ud af *permutationsspørgsmål*, bl.a. s. 35 f, og det må som nævnt antages, at hans synspunkter har været en væsentlig inspiration for *A. S. Ørsteds* arbejde 30 år senere.

A. S. Ørsteds bidrag omfattede navnlig det offentliges almindelige tilsyn[177] og – meget indgående – permutationslæren,[178] men han beskæftigede sig også med forholdet mellem private og offentlige stiftelser.[179] Vægten blev herved lagt på det offentliges rolle i stiftelsen. Hans fastlæg-

176. *Ditlev Tamm* peger i *Betænkning* s. 18 på, at bogen er skrevet under pseudonym, og at forfatteren ikke kendes. *Ernst Kauffmann* s. 82 oplyser, at forfatteren skulle være teologen *Rasmus Fleischer*.
177. Haandbog over den danske og norske lovkyndighed, 3. bind (1828) s. 540 ff, hvor forfatteren peger på, at statens almindelige tilsyn også må omfatte familiestiftelser og ikke-konfirmerede stiftelser. *Ørsted* nævner som eksempler klostrene, *Det Classenske Fideicommis* og *Det Reiersenske Fond*.
178. Se henvisningen i forrige note samt Eunomia 1 (1815) s. 1 ff.
179. Haandbog 3. bind (1828) s. 540 ff og Haandbog 6. bind (1835) s. 469 ff, hvor også stiftelsens ledelse berøres.

gelse af begrebet offentlig stiftelse (»enhver lovgyldig og vedvarende Indretning, der gaar ud på at sikre Personer, som ei selv kunne vaage over deres Ret, og især tilkommende Slægter,[180] visse Fordele«, jf. *Haandbog 3. bind* s. 540) er ganske vidtgående, idet det bl.a. omfatter kommuner, embedsboliger, forsikringsselskaber og laug, *anf.st*. s. 542, og *Ørsted* bevæger sig således både i et privatretligt og et offentligretligt spor. Det følger af begrebet, at en sådan indretnings ejendele ikke kan være underkastet de øjeblikkelige deltageres eller bestyreres ubundne rådighed. *Ørsted* havde s.541 intet imod, at eksempelvis ikke-konfirmerede stiftelser benævnes »private Stiftelser, når Man kun vil tilstaae, at de som vedvarende Indretninger, dog ikke fuldkomment ere unddragne offentligt Tilsyn ...«

Begrebsdannelsen svinger dog frem og tilbage. Om familiefideikomisser – og måske også familiestiftelserne – hedder det s. 543:

> »Familie-Fideicommisser kunne og på en Måde anses som offentlige Stiftelser; thi, skøndt de alene komme enkelte Personer tilgode, saa ere de dog ikke indskrænkede til de Individer, som i en given Tid ere til; ei heller er det overladt til disse, efter Behag at komme overeens om Fideicommissets Opløsning eller Forandring, men Efterkommernes Interesse er nedlagt i Statens Hænder, som maa være beføiet til at modsætte sig saadanne Foretagender, der kunne sætte Fideicommissets Eksistens i Fare, og omvendt kan sanctionere Dispositioner over samme, der attraas som stemmende med Familiens Tarv, men dog ligge udenfor Besidderens og andre Familiemedlemmers Raadighed.«

A. S. Ørsted beskæftigede sig også med statens mulighed for ved opløsning af en stiftelse at få midlerne tilbage, idet han s. 551 – vendt mod nogle bemærkninger hos *Hurtigkarl* – udtaler, at hvad staten en gang har givet til en offentlig (konfirmeret) stiftelse er derved blevet afsondret fra den egentlige statsformue og forbliver vedvarende stiftelsens ejendom. Støtte herfor finder *Ørsted* bl.a. i de gave- og stiftelsesbreve, der er udarbejdet i forbindelse med etableringen af nogle stiftelser. Dette spørgsmål har stadig interesse ved bedømmelsen af nogle af de spørgsmål, som statens håndtering af de offentlige fonde rejser, jf. nærmere i kap. 9 og 11.

180. Ordet "Slægter" må her antages at være synonymt med ordet "generationer". Ud fra sammenhængen kan det ikke antages, at *Ørsted* kun har haft familiestiftelserne i tankerne. Tilsvarende *Oppermann* s. 2.

Et ejendommeligt mellemspil i den danske fondsrets historie finder man i et forslag på den grundlovgivende forsamling i 1848-1849, hvor det blev foreslået, at de ejendele og midler, der var henlagt til kirken, skolen og de milde stiftelser, ikke skulle kunne anvendes til fremmede formål. Det lyder jo noget overflødigt (men er i udgangspunktet rigtigt), men forslaget måtte bl.a. ses i sammenhæng med diskussionen om statens permutationsret, smh. *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 21 f med henvisninger.

Stiftelsesspørgsmål behandles også hos *Algreen-Ussing* (Haandbog i den danske Arveret (1855) s. 84, men uden nærmere begrebsfastlæggelse. Først med *R. Th. Oppermanns* bog om stiftelser (1860) blev stiftelsesbegrebet undergivet en dybere analyse.[181] *Oppermann* anvendte de første 34 sider af bogen til analysen og fortsætter linien fra *Philomusus* ved indledningsvis at pege på, at stiftelsens fundats – navnlig med hensyn til alt, hvad der vedkommer stiftelsens formål – må betragtes som dens grundlov. Forfatteren pegede på, at lovgivningen i den mellemliggende periode havde anvendt begrebet stiftelse ret bredt, således at de højere læreanstalter, skolerne, kirkerne og teateret var omfattet, men bl.a. vendt mod *Ørsted* konstateres s. 3 f, at stiftelserne med hensyn til *oprindelse og formål* står i modsætning til staten og kommunerne. Det hedder,

»at Staten og Kommunen ere Institutioner, som med Nødvendighed danne sig efterhånden, som Samfundslivet udvikler sig; de Formaal, som Staten og Kommunen forfølge, ere nødvendige for Samfundslivet. Stiftelserne ere, hvad også Ordet antyder, ikke grundede i nogen Nødvendighed, de ere i Reglen udsprungne fra en Villiesbeslutning hos Private og virke i Reglen for Formaal, der ikke umiddelbart fremmes af det Offentlige – være sig Staten eller Kommunen – og som derfor mere må ansees for hensigtmæssige end nødvendige.«[182]

181. Forfatteren skrev tillige en lille bog om klostre i 1863.

182. På s. 4 finder man følgende kærlighedserklæring til det menneskelige sind: »I enhver Stat vil den formuende Borger, der med Interesse omfatter Samfundets Anliggender ofte føle en naturlig Lyst til med sin Formue at virke til Gavn, ikke blot for Samtiden men ogsaa for Efterverdenen. Medens det nu sjældnere vil være Tilfældet, at han vil anvende sin Formue til umiddelbar Fremme af Formål, som forfølges af Staten eller Kommunen, t. Eks. Statsgjældens Afbetaling, Forsørgelsen af Trængende som høre under det almindelige Fattigvæsen, eftersom der for disse Formaal bliver sørget paa anden Maade, vil det derimod oftere være Tilfældet, at Formuen henlægges til Øiemed, som enten ikke bør eller ikke kunne fremmes af det Offentlige, skjøndt de maae ansees for gavnlige for Samfundet. Det maa nemlig bemærkes, at det Offentlige, deels af flere Hensyn, blandt andet af Mangel paa de pekuniaire Kræfter, maa undlade at forfølge flere Formaal, hvor nyttige og hensigtsmæssige de end maa være, deels med hensyn til de Formaal, som forfølges enten af Staten eller Kommunen, ofte maa indskrænke sig til det Nødtørftige.«

Denne principielle udtalelse suppleres dog s. 5 med, at »i en så gammel Stat som Danmark« kan man finde eksempler på alt muligt, herunder stiftelser, der er oprettet af det offentlige, og (private) stiftelser, der har formål, der også fra statens synsvinkel må anses for nødvendige. (Hvis man tilføjer sætningen "har formål, der også fra statens synsvinkel må anses for unødvendige" er udsagnet også dækkende for situationen i dag!). Efter at have behandlet forholdet til selskaberne, der i denne sammenhæng må antages at være foreningerne, konkluderede *Oppermann* s. 9, *at* stiftelsens grundlag er formuegenstande, der til stedsevarende brug er henlagt til fremme af formål, *og at* der ved en stiftelse forstås

> »en i Regelen af Private, undtagelsesvis af det Offentlige, oprettet juridisk Person, hvis grundlag er de til samme henlagte Formuegenstande, ved hvilke der skal virkes for Formaal, der vel ere nyttige men ikke nødvendige for Samfundet.«

Oppermann s. 18 f vendte sig imod den opfattelse, at stiftelserne kun kunne etableres med offentlig konfirmation eller koncession. Han pegede på, at der rent faktisk var en række ikke-konfirmerede stiftelser, og han foreslog en sondring mellem *anerkendte stiftelser* og *blot bestående stiftelser*, hvor de sidstnævnte ikke var berettiget til, som det hedder s. 20, »den fortrinlige Forsorg, som der ... af det Offentlige ydes de anerkendte Stiftelser«. Forfatteren beskæftigede sig i øvrigt indgående med spørgsmålet om konfirmation af stiftelsens fundats.

I forhold til senere tiders overvejelser om begrænsninger i de formål, en fond kan varetage, har det interesse, at *Oppermann* s. 101 f opstillede den stadig gældende grundsætning om, at ethvert formål, hvis fremme ikke var forbudt, er tilladt. Det sker dog efter en bemærkning om, at »Da Formaalet for Stiftelser altid er at afhjælpe en eller anden under Samfundslivet opstaaet Trang ...«, kan man komme noget i tvivl om rækkevidden af hans opfattelse. Forfatteren accepterede familiestiftelserne, smh. s. 122.

Hos *Oppermann* finder man en væsentlig accentuering af *formålsrelationen* hos fondene. Der stilles krav om, at en fond *skal eje noget*, der peges flere steder på det *varige/vedvarende* ved retsfiguren, og forfatteren har et godt blik for, at fondsområdet er præget af solister frem for kollektiv optræden (således at man kan finde eksempler på alt muligt). Man noterer sig bemærkningen om »Formål, der vel ere nyttige.«

I forhold til den sidste del af denne afhandling har det særlig interesse,

at *Oppermann* peger på, at også det offentlige opretter fonde (stiftelser), og forfatteren anvender s. 6 ff dels et nødvendighedskriterium dels et krav om kapitalbinding for at udsondre stiftelserne fra statsinstitutionerne.

En række stiftelsesretlige oplysninger finder man hos *Johannes Nellemann*.[183] De findes i et responsum, som han afgav vedrørende Vallø Stift og Vemmetofte Klostre i 1872. Udtalelsen, der som nævnt i kap. 2 fik stor betydning under de politiske forhandlinger om disse klostres tilhørsforhold til staten, afsluttes s. 47 med nogle bemærkninger om dansk rets almindelige regler om stiftelser. Begrebet stiftelse omfatter stiftelser af temmelig forskellig karakter. Han sondrer mellem *oprindelsen* og *øjemedet*. I førstnævnte henseende sondres mellem stiftelser, der er dannet ved regeringshandling og for statsmidler, og stiftelser der er dannet ved privat viljeserklæring og på grundlag af private midler. Hvad angår øjemedet (formålet) sondres mellem stiftelser, der virker for statsformål,[184] og stiftelser, der virker for andre formål. Stiftelser, der virker for statsformål, tilhører begge kategorier inden for "oprindelsessondringen", men dette kan også gælde de andre stiftelser.

Disse sondringer anvendte *Nellemann* s. 49 ff til at udvikle sit syn på statens tilsyn (i modsætning til statens ejendomsret), men man kommer ikke videre med hensyn til stiftelsesbegrebet. Man skal huske, at formålet med udtalelsen var at påvise, at de to klostre ikke som påstået var statsejendom, men selvstændige stiftelser.

Hos *A. W. Scheel* (Personretten (2. udg. 1876) finder man s. 722 ff i en generel "afdeling" om juridiske personer en række bemærkninger om stiftelserne. Forfatteren henviste navnlig til *Oppermann* og *Ørsted* (med en fremhævelse af, at den sidstnævnte anvendte et stiftelsesbegreb med "Indretninger af meget forskellig Slags"). Også *Scheel* går dog vidt, idet han s. 736 taler om stiftelser *eller de juridiske personer, som foruden statsformuen ikke omfatter noget samfund af mennesker*. En stiftelse virker for et eller visse bestemte øjemed, til hvis fremme den er oprettet, og forfatteren nævner som de hyppigste formål åndsdannelse og godgørenhed. Sondringen mellem offentlige og private stiftelser behandles

183. *J. Nellemann* var i en årrække professor ved Københavns Universitet – med et forfatterskab inden for procesretten – men var fra 1875-96 justitsminister i *Estrups* regeringer. *Stig Iuul* skrev om ham i 1. udg. af Juridisk Ordbog (1934), at »I saglig Henseende var hans Dygtighed ubestridelig.« *Nellemann* omtales en række steder hos *Ditlev Tamm*: Konseilspræsidenten (1996), se navnlig s. 192, hvor han karakteriseres som en meget dygtig jurist, men også kynisk og hensynsløs. Han kunne formulere de sætninger, der kunne overbevise Estrup.

184. Smh. netop ovenfor under *Oppermann*.

med udgangspunkt i, at der ikke kan angives en fast grænse, men (s. 743) regeringens samtykke er ikke fornødent ved stiftelsen. Med hensyn til ledelsen peges s. 765 på, at en række stiftelser bestyres af statsembedsmænd, medens andre ledes af private personer. Selvsuppleringsprincippet nævnes også uden principielle kommentarer.

Frem til 1910 er der kun få bidrag i stiftelseslitteraturen. *J. H. Deuntzer* behandlede i kort form de juridiske personer[185] og nævner her stiftelserne. Kun ét punkt påkalder sig interesse; det hedder s. 85, at "hvis en Stiftelse virkelig i et givet Øieblik aldeles ingen Formue har, hverken Rettigheder eller Forpligtelser, må den juridiske Person nødvendigvis være ophørt, og en Fornyelse kan kun ske ved en Fiktion." – Det centrale ved dette udsagn er ikke den umiddelbare tekst, men fremhævelsen af at en stiftelse – som selvejende institution – må eje noget, jf. ndf.

J. H. Olivarius var fuldmægtig i Indenrigsministeriet, og hans bog om stiftelser (1910) blev udgivet med ministeriets understøttelse.[186] Bogen har som undertitel "Fremstilling af de gældende Regler om Stiftelser (Legater, Hospitaler, Klostre)", og selv om den tager en række spørgsmål op, der belyser den tids tænkemåde, har den især beskrivelsen af administrativ praksis for øje. Der er praktisk taget ingen teoretiske betragtninger eller diskussioner, og stiftelsesbegrebet som sådant behandles ikke bortset fra nogle spredte bemærkninger. Bogen kan således ikke anvendes som kilde til registrering af, om der måtte være sket en udvikling siden *Oppermanns* fremstilling. En væsentlig del af bogen handler om de konfirmerede stiftelser og vilkårene for konfirmationen.

Forfatteren peger s. 27 på, at der skal være henlagt en bestemt, uangribelig legatkapital i anordningsmæssige aktiver, men efter sammenhængen må det antages, at forfatteren kun har tænkt på de konfirmerede fonde. Bestyrelsens vigtigste opgave karakteriseres s. 36 som uddeling af legatportioner, medens stiftelsernes formål ikke gøres til genstand for særlige overvejelser, bortset fra at det s. 8 nævnes, at formålet i reglen tager sigte på trængende. *Olivarius* s. 7 finder, at "Det ejendommelige ved Stiftelserne er, at der i Reglen ikke tilkommer de Personer, for hvilke Stiftelsen er oprettet, nogen Andel i dens Bestyrelse".

I perioden 1910-1963 blev der praktisk taget ikke offentliggjort litteratur om fondene, bortset fra at permutationsspørgsmålet har optaget

185. Den danske Personret (1889) s. 82 ff.
186. Dette skal ses i lyset af, at Indenrigsministeriet historisk har været et af de fremtrædende legatministerier.

en del juridiske forfattere.[187] Det forekommer at være en sikker konklusion, at op til 1960'erne var nogle juridiske forfattere nok optaget af stiftelsesspørgsmål – herunder navnlig det offentliges (potentielle) tilsyn og som nævnt permutationsspørgsmål – men bortset fra *Oppermann* kan dette ikke hævdes at gælde stiftelsesbegrebet. Det er også et væsentligt træk, at man skal op til 1960'erne, før spørgsmål om *bestyrelsens uafhængighed af stifteren* og *midlernes udskillelse fra stifterens formuesfære* for alvor påkaldte sig opmærksomhed. Når man ser på domspraksis i perioden, må det erkendes, at der næppe har været megen inspiration for teoretikere, men der må formodes at have været en administrativ praksis i Justitsministeriet og Indenrigsministeriet, også vedrørende andre spørgsmål end permutation.[188] Denne praksis var dog ikke tilgængelig for en større kreds. Derimod offentliggjorde Ministerialtidende som nævnt nedenfor oplysninger om de stadfæstede vedtægter.

Der må antages at gøre sig to yderligere forhold gældende, når man skal vurdere, hvorfor den retsvidenskabelige behandling af stiftelserne historisk har været så relativt beskeden.

For det første var respekten for fondsdannelser formentlig større, end den er i dag (synspunktet har gennem århundreder været, at "gode" mennesker gav til "gode"/"velgørende" formål),[189] og det trængte derfor i baggrunden, *om* stifteren indtog en lidt for aktiv rolle, efter at fonden var stiftet, *om* familiefonde (i modsætning til familiefideikommisserne) var samfundsmæssigt acceptable, *og om* fondsformen i hvert fald i det lange løb ville være hensigtsmæssig, ikke mindst når det drejede sig om erhvervsdrift. *J. C. Jacobsens* gave i 1876, der lagde grunden til Carlsbergfondet, var eksempelvis så storslået (og ufattelig?), at det nærmest ville have været anset som noget i retning af blasfemi at rejse spørgsmål om hensigtsmæssigheden af den disposition, han traf. Man tænkte ikke hundrede år frem i tiden. *For det andet* blev fondsformen først fra midten af det 20. århundrede det instrument – den figur – vi kender i dag. Det var der, stiftelserne blev til fonde.

---

187. Se navnlig *Frederik Vinding Kruse*: Ejendomsretten II (1929) s. 501 ff, *Borum* i TfR 1939 s. 140 ff, *Stig Iuul* i Festskrift til Vinding Kruse (1940) s. 135 ff, *Erik M. Goldschmidt* i U 1950 B s. 128 ff, *Alf Ross* i U 1957 B s. 83 ff og *Ernst Andersen*: Legater og stiftelser (1962), sidstnævnte værk med en omfattende redegørelse for administrativ praksis på permutationsområdet. I NAT 1970 s. 290 ff giver *Børge Aabo* en oversigt over den daværende praksis med hensyn til afvikling af "små legater".
188. *Ernst Andersens* bog fra 1962 indeholder en intensiv fremstilling af permutationspraksis, men forfatteren berører ikke mere generelle spørgsmål om fondsbegrebet.
189. Smh. *Thøger Nielsens* sarkastiske bemærkning i Revision og Regnskabsvæsen 1970 s. 24.

Der er en markant forskel i tonearten hos de ældre forfattere, jeg kort har behandlet, og de forfattere, der skrev i de sidste halvdel af det 20. århundrede, jf. i det følgende. Hvor de ældre forfattere i høj grad focuserede på en stiftelses formål og stifternes ønske om at gøre noget for andre – herunder funderet i ønsket om at sætte sig et evigt minde – handler den nye litteratur i første række om: Hvad kan en fond anvendes til? Hvorledes kan jeg (stifteren) billigst og mest hensigtsmæssigt indrette min virksomhed? Noget af litteraturen oplyser at være baseret på kursusindlæg, og debatten drukner ofte i skatte- og afgiftsmæssige overvejelser under melodien: Hvordan får jeg som stifter mest ud af det? Kun *Ernst Kauffmanns* bog (og *Kristian Mogensens* artikel) havde et videregående formål, idet sigtet hos *Ernst Kauffmann* var generelt at undersøge begrebet selvejende institution (med supplerende undersøgelser over begrebet erhvervsdrivende), medens *Kristian Mogensen* også satte stoffet ind i en mere generel ramme. – Litteraturen afspejler velsagtens "kundernes" ønsker og behov, den viser, hvad der var oppe i tiden, og den er tillige med at illustrere, at det offentlige sov tornerosesøvn uden at registrere det kvalitative skifte, der skete på fondsområdet.

2.2. *Fra stiftelse til fond*

Fra 1963 til slutningen af 1970'erne, hvor der skete en markant stigning i antallet af fondsdannelser, blev der igen taget fat i litteraturen; *Ernst Kauffmanns* bog kom i tre udgaver, *Ernst Andersen* omtalte stiftelserne i sin Personret, han havde som nævnt netop skrevet en bog om permutation,[190] og der blev skrevet fyldige og centrale artikler af *Kristian Mogensen*, *Erik Severinsen* og *Finn Thomsen*.[191] Yderligere kom nogle redegørelser for skatte- og afgiftsreglerne, se navnlig *Kjeld Rørdam* i U 1977 B s. 16 ff.

Ernst Kauffmanns bog indeholder meget detaillerede oplysninger om, hvad der kan findes i lovgivningen, administrative afgørelser offentliggjort i Ministerialtidende m.v., udenlandsk ret er repræsenteret, og begrebet "selvejende institution" behandles gennem hele bogen. Det oplyses s. 47, at begrebet ikke kendes i andre lande. Som nævnt i kap. 1 skal det tages i betragtning, at forfatterens sigte ikke var at undersøge fondsbegrebet isoleret. Han var fascineret af – og lagde derfor vægten på at undersøge – de mange bestræbelser på at etablere en *selvejende*

190. Legater og stiftelser (1962).

191. Hertil kommer de almindelige selskabsretlige fremstillinger, i den nævnte periode navnlig *Bernhard Gomard*: Aktieselskabsret (2. udg. 1970) s. 39 ff.

institution, som man kunne finde i Danmark, og han kom på den måde både ind på privatretlige som offentlige spørgsmål.

Ser man på behandlingen af fondsbegrebet, er det *Ernst Kauffmanns* principielle opfattelse s. 89 og 230 ff, at oprettelse kun kræver stifterens fastlæggelse af formålet og af et organ, der skal tilgodese dette. Formålet begrænses kun af ekscentriciteten (!),[192] hvorved forfatteren navnlig henviser til arverettens principper om testamentariske bestemmelser, der går ud på en anvendelse eller tilintetgørelse af efterladenskaber, der åbenbart savner fornuftig mening. Det nævnes, at formålet ikke må krænke præceptive lovregler. Forfatteren har – trods sit udgangspunkt – s. 197-229 en række overvejelser om "den samfundsmæssige vurdering" af erhvervsdrivende selvejende institutioner, hvis etablering ikke i alle tilfælde bør accepteres. Overvejelserne herom synes hovedsagelig at have legislativt sigte og kan ikke antages at afspejle (dagældende) ret. Han oplyser s. 179, at han ikke kender eksempler på, at virksomhedens videreførsel og konsolidering er eneformålet i en erhvervsdrivende fond, og s. 199 fremhæves, at aktivernes særlige karakter gør det betænkeligt at anerkende fonde, hvor formålet alene skal være at opretholde virksomheden som sådan. Forfatterens oplysninger – senest i bogens 3. udg. i 1973 – harmonerer således ikke med Industriministeriets oplysninger til Fondsudvalget og senere i regeringslovforslaget, at sådanne erhvervsdrivende fonde forekommer, jf. i øvrigt under afsnit *3* i kap. 4 (diskussionen af om en fond skal have "eksterne formål").

Ernst Kauffmann anerkendte "0-fonde", *bl.a.* fordi de fandtes, og fordi offentlige og halvoffentlige institutioner ofte var stiftet uden kapital, smh. s. 231. Der peges på, at det er sædvanligt, at der samtidig med stiftelsen af en erhvervsdrivende fond overføres aktiver til denne, men ifølge forfatteren »... nogen nødvendighed derfor foreligger ikke.« Forfatteren påberåber sig til støtte herfor også en aviskronik fra 1938 af *Axel H. Pedersen* om byggeri og byggesvindel, og at Juristforbundets Forlag blev stiftet som selvejende institution i 1959 på grundlag af et lån ydet af Danmarks Juristforbund.[193]

I det omfang fondens stifter eller denne nærstående bliver særligt begunstigede, vil der ifølge forfatteren melde sig yderligere problemer. Det sidstnævnte punkt tages op igen s. 264 f, hvor *Ernst Kauffmann* under

192. *Ernst Kauffmann* s. 198 ff.

193. Atter: Eksemplet viser noget om den frihedsgrad, der fandtes på fondsområdet, eller som man tiltog sig. Eksemplet har efter min bedømmelse samme retskildeværdi som det ofte fremhævede, at Juridisk Forening i København aldrig har haft vedtægter.

henvisning til *Severinsens* nedenfor nævnte artikel – forekommer det – både vil blæse og have mel i munden, når det gælder stifterens mulighed for at få ydelser fra fonden. Spørgsmålet tages op under omtalen af *Erik Severinsen*, men man mærker sig, at *Ernst Kauffmann* udelukkende behandlede et så centralt spørgsmål som midlernes udskillelse fra stifteren under overskriften "De skatteretlige synspunkter". Det siger en hel del om datidens tankegang på fondsområdet.

Kristian Mogensens artikel fra 1969[194] må som nævnt antages at være det centrale arbejde om fonde i den nærmeste periode før Fondsudvalgets nedsættelse, og artiklen fik betydelig politisk bevågenhed, omend næppe på en måde som forfatteren havde forestillet sig eller påskønnet. Forfatteren var advokat i København – blandt fagets ypperste – bl.a. med speciale i fonde. *Kristian Mogensen* konstaterer s. 309, at der terminologisk ikke er nogen særlig forskel på "selvejende institutioner", "fonds" eller "stiftelse". Om fondsbegrebet hedder det på s. 316 kort og godt, at "skal der være mening i at danne en fond, må den eje noget, og formuen må være udskilt fra andres, specielt fra stifterens." Der skal været et bestemt defineret formål, og der skal være en selvstændig bestyrelse, smh. s. 317. Skattedepartementets afgørelse fra 1967, der tages op nedenfor, nævnes, men forfatteren fremhæver s. 318 under henvisning til *U 1963.734 H*, at der ikke stilles store krav. Særligt med hensyn til fonde med blandede formål (d.v.s. fonde med familieformål og andre formål) nævner *Kristian Mogensen* s. 315, at man i fundatspraksis ofte har valgt, at familien skal have 45% af uddelingerne, og det (de) øvrige formål 55%. Dette skulle ifølge *Mogensen* hænge sammen med Justitsministeriets konfirmationspraksis.[195] Med hensyn til relationerne til stifteren og kravet om, at midlerne skal være udskilt fra denne, indeholder s. 315 følgende godbid:

> »Hvis fonden skal respekteres af myndighederne (blandt andet skattemyndighederne) og af andre (blandt andet arvingerne) må oprettelsen naturligvis være uigenkaldelig for stifteren, og han kan ikke længere udøve

194. Artiklen er dels trykt i Revision & Regnskabsvæsen 1969 s. 309 ff (som der citeres fra her) dels i Advokaten 1969 s. 296 ff.

195. Oplysningerne stemmer ikke godt med oplysningerne i *Fonde* (1984) s. 6. Det fremgår heraf, at familiefondene i 1982 havde uddelt 71 mio. kr. (57%) til ikke-almennyttige formål (heraf 54% til familie og 2,6% til erhvervsmæssige formål) og 48 mio. kr. (38%) til formål, der »typisk kan anses som almennyttige«. 6,3 mio. kr. blev uddelt til "andet". Uddelingen af ca. 126 mio. kr. blev modsvaret af henlæggelser på 199 mio. kr. Det oplyses også, at familiefondene i 1982 havde udlånt 17 mio. kr. (83%) til familie. Oplysningerne hos *Mogensen* stemmer i øvrigt heller ikke med de formularer, som ledsager *Erik Severinsens* artikel i Beskatning ved familieoverdragelser (1969) s. 253, smh. ndf. i teksten.

egentlige ejerbeføjelser. I praksis vil imidlertid dette offer hyppigt føles mindre byrdefuldt for stifteren, der gennem passende fondsbestemmelser kan forbeholde sig en væsentlig indflydelse på fondens forhold,[196] så længe han lever. Stifterens væsentligste offer er derfor som regel, at han ikke længere kan råde over selve formuen, hverken ved testamente eller i levende live.«

Forfatteren antager dog s. 322, at stifteren ikke på egen hånd kan ændre vedtægterne.

Kristian Mogensens artikel – genlæst mange år efter – forekommer ikke så ensidig, som visse politikere gjorde den til i debatten op til Fondsudvalgets nedsættelse i 1978. Det har karakter af en faglig artikel (skrevet på grundlag af nogle kurser) om et emne, hvor forfatteren havde stor ekspertise, og hvor samfundet som sådan havde forsømt at følge udviklingen. Under alle omstændigheder kan det lægges til grund, at Fondsudvalget på en række punkter valgte at følge de løsninger, som *Kristian Mogensen* anviste i sin artikel, og at denne var en god illustration af, hvilke problemer fondsområdet frembød, og – måske navnlig – hvorledes det praktiske liv havde valgt at håndtere dem, herunder den betydelige frihedsgrad.

Erik Severinsens artikel "Familiefonds" fra 1969 var optaget i et jubilæumsantologi, udgivet af Sparekassen Bikuben om Beskatning ved familieoverdragelser. Forfatteren var advokat i København, og han må antages at være blandt pionererne i den forstand, at han var blandt de første advokater i nyere tid, der forstod, hvorledes der kunne spilles på fondsfiguren. Han påpegede indledningsvis, at selskabsskatteloven anvendte ordene *stiftelser, legater og selvejende institutioner*, at disse udtryk dækkede samme retlige realitet, og at skatteretten måtte baseres på civilretlige overvejelser. Forfatterens overvejelser synes dog væsentligt at bygge på skattemyndighedernes fiskal orienterede praksis. Det hedder s. 228 med baggrund i *U 1963.734 H*,

at der kræves en sikker adskillelse mellem stifter og legat, således at der skal være etableret en organisation,
at stifteren skal have afgivet et løfte, der er kommet til bestyrelsens kundskab,

196. *Finn Thomsen* s. 354 skrev i 1979 om samme spørgsmål, at »Der kræves selvsagt her kyndige rådgivere, der med autoritet formår at forklare fondsstifteren den alvor, der ligger i overgivelsen af en kontrollerende aktiepost til en fond og dermed til forvaltning under en fondsbestyrelse, som i seriøs sammenhæng ikke kan være redskab for fondsstifterens vilje.«

og at der skulle være et grundlag for, at en reel forpligtelse til overdragelse eller til betaling var påtaget, herunder at de relevante sikringsakter var foretaget.

Disse synspunkter kan uden videre tiltrædes, også i dag. *Erik Severinsen* fandt dog yderligere, at "den omstændighed, at legatstifteren kan tænkes at få ydelser til eget underhold fra legatet ... bevirker særlig strenge krav til klarhed" om de tre forhold, der er nævnt ovf. Tanken er imidlertid ikke særlig klar, idet der dels henvises til Ligningsdirektoratets forespørgselspraksis, dels – og navnlig – s. 230 udtales, at

> »Det er klart, at en gave ikke kan betragtes som definitiv, hvis giveren har betinget sig dens tilbageførelse efter ensidigt krav fra ham, og selv muligheden af, at fondsformuen ved opløsning går tilbage til stifteren, vil, navnlig hvis der er tale om en familiebestyrelse, indeholde et sådant tilknytningsmoment, at man muligt kan betragte overdragelsen som kun værende foreløbig. Det må afhænge af de nærmere omstændigheder, hvorledes en blot mulighed for en selvstændig fondsbestyrelse til at udlodde af kapitalen til stifteren skal påvirke den skattemæssige stilling.«

Forfatteren finder her støtte i *U 1960.345 H*, som efter hans opfattelse skal forstås således, at man næppe kan (kunne) anfægte en ordning, hvorefter fondsbestyrelsen med hjemmel i fundatsen kunne hjælpe en stifter, der var kommet i nød. – Dommen er nærmere omtalt i kap. 4 (under *6*).

Erik Severinsen afslutter med "formularer" og tilføjer, at de "kun kan tages som udtryk for, hvordan en familiefond kan oprettes. Der er i høj grad tale om individuelle krav." Det er for beskedent, idet registreringen i Fondsregistret viste, at der var tale om et alment anvendt koncept.[197] Set i forhold til spørgsmålet, om en fond skal have "eksterne formål", viser formularerne, at der i intet af eksemplerne er tale om, at fonden kun skulle erhverve og understøtte virksomheden. Man følger i stedet et mønster, der også må antages at have været egnet til at behage skattemyndighederne, således at formålsbestemmelsen

enten angav støtte til familien, støtte til nuværende eller tidligere medarbejdere i de virksomheder, hvortil stifteren har været knyttet, samt –

197. Fondsregistrets nedlæggelse gør det umuligt at godtgøre dette på normal måde, men jeg er ikke i tvivl om, at *Erik Severinsens* formularer var meget anvendte.

ved eenstemmig beslutning i bestyrelsen – at yde bidrag til almennyttige formål

eller angav at sikre og understøtte det økonomiske grundlag for virksomheden/virksomhederne, støtte til familien, støtte til medarbejderne samt – ved eenstemmig beslutning i bestyrelsen – samfundsmæssige formål, fortrinsvis inden for virksomhedens interessesfære, og til velgørende formål.

Finn Thomsens artikel fra 1979 findes i 2. udg. af den ovennævnte antologi, udgivet af Sparekassen Bikuben, og har blot titlen "Fonds". *Erik Severinsen* var afgået ved døden, og *Finn Thomsens* arbejde er i al væsentlighed nyskrevet. Bogen udkom efter, at Fondsudvalget var blevet nedsat, men artiklen er formentlig skrevet inden. Også denne forfatter var advokat i København med et forfatterskab inden for generationsskifteret. Artiklen er præget af forfatterens skatteretlige indsigt, således at de fleste spørgsmål omtales med udgangspunkt i skatteretten.

En fond defineres som en formue, der er henlagt (udskilt) under en selvstændig bestyrelse til varetagelse af bestemte formål. Fonds, stiftelser og selvejende institutioner anses som synonymer, jf. s. 349. Der peges s. 349 f på, at fondsområdet stort set var ulovreguleret, og at "Denne formålsløshed har haft den ejendommelige konsekvens, at man stort set intet pålideligt overblik har over, hvilken udbredelse fondsdannelser har, hvilke formuer der herigennem forvaltes, samt hvorledes disse nærmere er indrettet." Forfatteren sondrer s. 350 mellem almenvelgørende fonds og familiefonds, der begge kan være erhvervsdrivende. Generationsskifteovervejelser anser *Finn Thomsen* som den væsentlige grund til etableringen af erhvervsdrivende fonde, idet »Arveafgiftsbelastningen for andre end hustru og børn samt ikke mindst avancebeskatningsreglerne for aktionærer kan alene begrunde en påstand om, at fonds indgår som en hyppig løsning af generationsskifter.«

Forfatteren gentager s. 356, at en fond skal eje noget, men at fonden kan oprettes alene på grundlag af et gældsbrev på stifteren. Begrebet *udskillelse* tages op s. 360, og forfatteren finder under henvisning til *U 1884.723 H*, jf. *U 1883.1159 LHS* (Grevinde Danner),[198] *U 1963.734 H* og *U 1977.418 H (* omtalt ndf. i kap. 4)

198. Dommen fastslår, at stifteren havde etableret Frederik den Syvendes Stiftelse i levende live, idet hun havde givet originaleksemplarer af fundatsen til to af den designerede bestyrelse, der havde samtykket i hvervet. Lensgrevinden havde i det væsentligste forbeholdt sig retten til aktiverne i levende live og havde bedt om diskretion. Dommen har ikke retskildemæssig betydning i dag og er formentlig dels præget af, at stifteren døde kort tid efter, dels af persongalleriet.

– at der kun stilles beskedne formelle krav til oprettelsen af en fond,
– at stifteren kan nyde godt af fondens midler samt
– at stifteren ikke kan påberåbe sig et retsforhold over for fonden, medmindre dette opfylder visse minimumskrav til klarhed og er af reel beskaffenhed.

Forfatteren anser s. 365 (skattemyndighedernes) krav om, at der skal være mindst ét uafhængigt medlem i en fondsbestyrelse for uhjemlet, men han finder dog ikke kravet ganske uforståeligt. I tilknytning til diskussionen om "eksterne formål" har det interesse, at forfatteren s. 368 oplyser, at det er almindeligt, at formålsbestemmelsen i en familiefond formuleres således, at

> »Fondens formål er at eje og udøve stemmeretten på aktierne i Jens Jensen & Søn A/S. Endvidere at yde støtte til efterkommere af stifteren Jens Jensen.
>
> Dernæst at yde støtte til tidligere og kommende medarbejdere i Jens Jensen & Søn A/S.«

Ernst Andersen (Personretten 1966) er sammen med *Alf Ross*[199] og *Ditlev Tamm* (i den historiske redegørelse i *Betænkning*) de seneste forfattere, der har benyttet ordet stiftelse (s. 92 ff), idet *Ernst Andersen* dog samtidig nævner ordene "fundation" eller "selvejende institution".[200] Betegnelsen *fundation* må vel snarere antages at være synonym med ordet fundats,[201] selv om forfatteren kan have tænkt på fransk ret. Forfatteren pointerer s. 92, at en stiftelse skal have en kapital. I Arveret (1967) s. 179 nævner *Ernst Andersen*, at *det vedvarende formål* er karakteristisk for stiftelserne.

> Jeg har løbende undersøgt og skrevet om, hvornår der foreligger en fond, dels med inspiration i arbejdet i Fondsudvalget (1978-1982) og i Fondsregistret (1984-1987) dels på baggrund af nogle principielle sager. Artiklerne i U 1985 B s. 132 ff (om intetejende institutioner) og navnlig U 1986 B s. 21 ff var et forsøg på at belyse fondsbegrebet gennem de første års erfaringer. Den noget større afhandling i FSR's årsskrift 1989 s. 9 ff tog fra min side sigte på at skabe klarhed over, om lovenes begrebsfastlæggelse havde ramt det rette. Jeg rejste på flere centrale punkter tvivl, og nær-

199. U 1957 B s. 75 ff og U 1961 B s. 171 ff.
200. I Arveret (1967) nævner *Ernst Andersen*, at opretterne af stiftelser selv bruger ordene "fonde" eller "legater", men at inddelingen ingen retlig relevans har.
201. Se eksempelvis forordningen af 5. januar 1918 om en fundation for Rigsbanken.

værende arbejde tager udgangspunkt heri.[202] Artiklen i U 1992 B s. 211 ff indeholdt en kommentar til *U 1991.819 H* og bidrager navnlig til at belyse forskellen mellem fonde og foreninger. Endvidere omtalte jeg i U 1996 B s. 442 ff nogle fondsretlige spørgsmål i den århusianske "Skraldemandskonflikt", hvor et obiter dictum i voldgiftsrettens kendelse gav incitament til lidt renholdning af fondsretten.[203] Endelig er drøftelserne om fondsbegrebet løbende blevet konsolideret i de forskellige udgaver af *Fonde og Foreninger I* (4. udg. 1996).

En særlig rolle for mit arbejde med denne afhandling har det spillet, at jeg 1999 deltog i det 1. nordiske forskningssymposium i Lund om *Stiftelser i Norden*. Konferencer om fonde og beslægtede institutioner er sjældne, men søges nu afholdt hyppigere, ikke mindst da interessen for området er stigende i de nordiske lande. Foruden frugtbare drøftelser med nordiske kolleger gav det mig anledning til dels at àjourføre mine overvejelser om fondsbegrebet,[204] dels at introducere mine (da meget) foreløbige overvejelser om "offentlige fonde".

3. Domspraksis

Retssager på fondsrettens område er sjældne og typisk funderet i tvister med skatte- eller afgiftsmyndighederne, eksempelvis *U 1925.12 H* (arveafgift), *U 1936.823 Ø* (formueskat; sagen er omtalt i kap. 4), *U 1952.531 H* (formueskat) og *U 1959.641 H* (arveafgift). Dommene refereret i *U 1925.903 Ø* og *U 1930.398 Ø* udtaler sig om legatstifters/bestyrelsesmedlemmers muligheder for at modsætte sig bestyrelsens beslutninger. Flere afgørelser – nævnt i afhandlingens note 1 – omhandler, om det kan overlades til trediemand at oprette vedtægter på grundlag af et testamente. *U 1935.445 H* er en sag om Socialministeriets beføjelser i forhold til en fond, hvis vedtægter var kgl. konfirmerede trods ret vidtgående begunstigelser til administrator, der havde været fondsstifterens rådgiver. Socialministeriet fik ikke medhold i en påstand om, at fonden skulle sælge eller bortforpagte en landbrugsejendom med henblik på, at der kunne ske større uddelinger til fondens formål. Fondens administrator boede på ejendommen. Afgørelsen blev dog konkret begrundet, dels i at ordningen var som ønsket af fondens stifter, dels i at der var anvendt "ikke helt ringe midler" til opfyldelsen af fondens formål.

202. Artiklen blev anmeldt af *Mads Bryde Andersen* og *Claus Jesper Christensen* i Revision & Regnskabsvæsen 1989/8 s. 60 f.

203. Se hertil *Noe Munck, Lars Hedegaard Kristensen og Jørgen Nørgaard*: Selskabsformerne (3. udg. 1997) s. 250 med note 5 og mine bemærkninger i *Lærebog* s. 20.

204. Smh. *Stiftelser i Norden* s. 13 ff og s. 27 ff.

De centrale domme – *U 1957.629 Ø, U 1960.345 H, U 1963.734 H, U 1971.354 Ø* og *U 1977.418 H* – kom i de sidste godt 25 år inden fondsreformen. Også disse domme udspringer af skatte- og afgiftsretlige konflikter, men de indeholder præjudicielle, fondsretlige tvistpunkter. Ingen af afgørelserne – eller de spørgsmål, de havde rejst i teorien – kom dog til at spille nogen væsentlig rolle i udvalgets arbejde, og de kan ikke påberåbes som præjudikater i dag. Deres betydning ligger derfor navnlig i, at de var med til at påvirke udtalelserne i litteraturen op til fondslovene. De omtales nærmere i kap. 4 under de forskellige fondskarakteristika.

I "overgangsperioden" – d.v.s. institutioner stiftet inden fondslovene trådte i kraft, men hvor man havde en erfaringsopsamling i Fondsudvalgets betænkning – kom *U 1989.921 H* og *U 1989.1039 H*, der begge statuerer, at en fond (i 1989-sagen en "familieforening") ikke var kommet til eksistens. Efter fondslovene er de ledende afgørelser *U 1991.819 H* (fond eller (del af) forening), *U 1997.1381 H* (omstødelse af et udlæg; fondsstifterens indflydelse) og *U 1996.1599 H* (vedtægtsændring; tilstedeværelsen af andre organer end fondsbestyrelsen). Afgørelserne er ligeledes omtalt i kap. 4.

> Én afgørelse fik ekstra omtale i medierne på grund af temaet og de involverede aktører. Hændelsesforløbet foregik under Fondsudvalgets arbejde, men dommen kom efter. Retssagens tema var det statslige tilsyn på fonds- og fideikommisområdet, og en fondsbestyrelses adgang til på egen hånd at ændre vedtægterne. *U 1985.973 Ø* fastslog, at en familiefond (hvoraf dele var et familiefideikommis) ikke uden Justitsministeriets samtykke var berettiget til at skifte hjemsted til Liechtenstein. Fondens vedtægter var ikke kongeligt konfirmerede.[205]

4. Fondsudvalgets fondsbegreb

Man finder ikke fondsbegrebet defineret i de to fondslove. Udvalget henviste til, at »begrebet i dag er så indarbejdet, at der ikke er behov for en lovmæssig normering af alle de elementer, der indgår i definitionen«, jf. *Betænkning* s. 43.[206] Men udvalgsbetænkningens enkelte dele – navnlig kap. 3 med udvalgets almindelige synspunkter – illustrerer, at udvalget har haft omfattende drøftelser af centrale fondsretlige spørgs-

205. Se i øvrigt *Fonde og Foreninger I* s. 171 ff.
206. Hertil kom, at man foreslog oprettelsen af et *Fondsregister*, der kunne påse, at der forelå en fond.

mål og i den forbindelse af de karakteristika, der kendetegner fonde og lignende selvejende institutioner. Sådan husker jeg også drøftelserne.

Fondsudvalget fremhæver indledningsvis (s. 27), at der ikke på tidspunktet for udvalgets arbejde fandtes *lov*regler, der fastlagde en fond som et selvstændigt retssubjekt. Området var dækket af almindelige retsgrundsætninger, lidt domspraksis og nogen administrativ praksis, herunder skattemyndighedernes praksis, der blev redegjort for i en beretning fra en særlig arbejdsgruppe, jf. bilag 8 til betænkningen. Fondsudvalget fremhæver herefter, at oprettelsen af en fond kræver, at en formue er henlagt under en selvstændig ledelse til varetagelse af bestemte formål. Særligt omtaler udvalget kravet til effektiv udskillelse af midlerne (s. 28), ligesom man fremhæver, at fondenes karakter varierer.

På grundlag af »praksis og sædvane«, hvorved Fondsudvalget mente den *legatpraksis*, der var opbygget gennem århundreder for de fonde, hvis fundats var forsynet med kgl. konfirmation, opstilledes følgende karakteristika:[207]

> 1) En formue, der er uigenkaldeligt udskilt fra stifterens formue.
> Dette betød ifølge udvalget, at fonde, som har til hensigt at etablere en selvbåndlæggelse, ikke gyldigt kan stiftes. Er formålet f.eks. alene at udlåne midlerne til stifteren eller dennes ægtefælle, må eksistensen af den selvejende institution afvises.
> 2) Et eller flere bestemte formål.
> 3) Rådighedsbeføjelserne tilkommer en selvstændig ledelse.
> 4) Fonden kan som sådan erhverve rettigheder og indgå forpligtelser, dvs. at den er et selvstændigt retssubjekt.
> 5) Ingen fysisk eller juridisk person uden for fonden har ejendomsretten til fondens formue, d.v.s. at ejendomsretten til fondens formue tilkommer fonden som sådan. Aktiverne falder ikke i arv og kan ikke ved opløsning af fonden udbetales til en ejerkreds, men skal normalt udbetales eller overføres til fondens formål eller til en anden fond med samme eller lignende formål.

Om forholdet mellem "fonde" og "selvejende institutioner" udtalte Fondsudvalget s. 34:

> »Efter udvalgets mening kan der ikke drages nogen retlig relevant sondring mellem på den ene side fonde og på den anden side (andre) selvejende institutioner. Udvalget er imidlertid opmærksom på, at en lang række selvejende institutioner, navnlig inden for den sociale sektor (f.eks. børneinstitutioner og plejehjem) og undervisningssektoren (f.eks. skoler),

207. *Betænkning* s. 43.

driver en virksomhed, der ofte adskiller sig betydeligt fra den virksomhed, som udøves af de "typiske" fonde. Med hensyn til udvalgets overvejelser om udskillelse af de nævnte "atypiske" selvejende institutioner fra en kommende fondslovgivning henvises til bemærkningerne til § 1 i de to lovudkast.«

Dette terminologispørgsmål vendte Fondsudvalget tilbage til s. 44, og her sker det i bestræbelserne på at få afklaret "atypiske" fonde, jf. ovf. Dette spørgsmål er som nævnt nærmere behandlet i kap. 5 ff.

Om det centrale spørgsmål, *overskudsanvendelsen*, udtalte *Betænkning* s. 35:

»Udvalget foreslår, at der fastsættes regler for fondes overskudsanvendelse.

Reglerne medfører, at de ikke-erhvervsdrivende fonde efter fradrag af rimelige henlæggelser til konsolidering af formuen som udgangspunkt har pligt til at anvende fondes overskud til de fundatsmæssige formål i det pågældende regnskabsår. Det foreslås dog, at denne uddelingsforpligtelse kan fraviges, når fondens formål gør det hensigtsmæssigt, at overskuddet henlægges med henblik på løsningen af opgaver, hvortil fondens indtægter i et enkelt år ikke rækker.

...

De erhvervsdrivende fonde skal i princippet have samme uddelingsforpligtelse som de ikke-erhvervsdrivende fonde. Ved de erhvervsdrivende fonde gør der sig særlige hensyn gældende, idet der i disse fonde foruden til varetagelse af fundatsmæssige formål må tages hensyn til erhvervsvirksomhedens konsolidering og eventuelt videre udbygning, herunder – for holdingsfondenes vedkommende – til fondens muligheder for at indskyde kapital i dattervirksomheden. I det omfang fonden som et selvstændigt formål har virksomhedens videreførelse, er der sammenfald mellem de to hensyn.

...«

Dette følges op s. 68:

»Efter stk. 1 påhviler det bestyrelsen at foretage uddeling til fondens formål af årets overskud. Bestemmelsen indebærer, at bestyrelsen efter fradrag af administrationsudgifter har pligt til at uddele årets overskud og de eventuelle beløb, der er overført fra tidligere år. Om pligtmæssige henlæggelser efter fundatsen og andre henlæggelser af årets overskud til fondens formue henvises til stk. 2, ...

Reglen i stk. 1 fastslår, hvad der allerede i dag må anses for gældende ret. En del af baggrunden for den gunstige stilling, som fonde har haft f.eks. i skatte- og afgiftsmæssig henseende, må antages at have været, at

> fondenes overskud løbende anvendes til fordel for de formål, som fonden skal tilgodese. Ved fonde, hvis fundats er stadfæstet af det offentlige, påses dette som nævnt ved den årlige revision og decision af regnskabet, og det er i praksis et af de spørgsmål, der hyppigst giver anledning til bemærkninger eller henstillinger fra tilsynsmyndighedens side, jfr. bemærkningerne til § 26«. [Fondslovens § 30, min bemærkning].

De to lovforslag indeholder ikke selvstændige fortolkningsbidrag – man henholder sig til *Betænkningen*.[208] I forbindelse med lovforslagenes behandling i Folketinget blev der ikke stillet spørgsmål, der belyser de problemer, jeg drøfter. Derimod var spørgsmålet tidligere blevet berørt i forbindelse med forslaget til Folketingsbeslutning om udarbejdelse af en fondsbeskatningslov (Beslutningsforslag nr. B 53, fremsat den 28. januar 1983). Her bad Folketingets skatte- og afgiftsudvalg om:

> »Justitsministerens beskrivelse og definition af, hvad der forstås ved begrebet fonde, såvel i almindelighed som i den betydning betegnelsen fonde er benyttet i betænkning nr. 970 om fonde.«

Justitsministeren afgav følgende – utrykte – svar:

> »I betænkningen om fonde, side 28 og 43, anføres bl.a., at det efter almindelige retsgrundsætninger må antages, at oprettelse af en fond kræver, at en formue er henlagt (uigenkaldeligt udskilt fra stifterens formue) under en selvstændig ledelse til varetagelse af et eller flere bestemte formål. Det er således karakteristisk for en fond, at ingen fysisk eller juridisk person uden for institutionen har ejendomsretten til institutionens formue. Ejendomsretten tilkommer fonden som sådan, og beføjelsen til at stifte rettigheder og forpligtelser for fonden tilkommer alene en i forhold til stifteren selvstændig ledelse.
>
> Der henvises i øvrigt til betænkningen, side 47-48, om visse "fonde", der er så begrænset i deres formål[209] eller tidsmæssige virke, at der ikke kan siges at være oprettet en fond. I bilag 7 (betænkningen, side 213-216) er endvidere foretaget en begrebsmæssig afgrænsning af fonde i forhold til andre juridiske personer.
>
> Justitsministeriet kan tilslutte sig den beskrivelse, der er givet i betænkningen, af begrebet fonde.«

Dette dokumenterer, at Fondsudvalget og Folketinget har lagt et traditionelt fondsbegreb til grund for fondslovene, og at hovedelementerne i begrebsdannelsen er henlæggelse af kapital/aktiver til en selvstændig

208. *Folketingstidende 1983/84, tillæg A*, sp. 3101.
209. Herved sigtedes navnlig til indsamlede midler, smh. kap. 3 (under *6.4*).

institution, formålsrelationen, den selvstændige bestyrelse samt uddelingen.

Hertil kommer, at der for de erhvervsdrivende fonde kan gælde særlige forhold med hensyn til fondens kapital (der i hvert fald i direkte erhvervsdrivende fonde ikke kan ligge med samme grad af urørlighed som i ikke-erhvervsdrivende fonde). Tilsvarende kan man rejse spørgsmålet, om der gælder (bør gælde) forskellige regler med hensyn til fondenes uddeling, navnlig hvis der kan godtgøres et (større) konsolideringsbehov. Men det er vigtigt at gøre sig klart, at disse spørgsmål ikke har relation til selve fastlæggelsen af fondsbegrebet. Det ligger fast, at Fondsudvalget valgte et enhedsbegreb, således *at* det ikke med rette kan hævdes, at der skulle gælde et andet fondsbegreb for de erhvervsdrivende fonde end for de almindelige fonde, *og at* dette eksempelvis må føre til, at det erhvervsmæssige formål altid sættes i første række.

Det må lægges til grund, at Fondsudvalget med det grundlag, udvalget kunne tilvejebringe – herunder tilkendegivelser i litteraturen, de undersøgelser, der er optaget som bilag til betænkningen, samt medlemmernes ulyst til at melde ud om det virkelige liv – ikke kunne bygge på et væsentligt andet begreb. Min undersøgelser viser også, at man på samme tidspunkt – i al væsentlighed – arbejdede med og valgte den samme fondsstruktur i de andre nordiske lande, idet der dog må tages forbehold for, at der ikke ses ens på uddelingsspørgsmålet i de tre lande.[210]

5. Ligningsvejledningen 2000

5.1. Fra 1992 er ordningen, at kun erhvervsdrivende fonde skal registreres (i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen). En nystiftet almindelig fond skal foretage anmeldelse til den lokale skattemyndighed, jf. fondslovens § 6, stk. 2. Det er ikke nogen lykkelig ordning, men det var konsekvensen af den såkaldte afbureaukratisering i 1991. Det har på denne baggrund interesse at se, hvorledes skattemyndighederne instrueres fra centralt

210. Som nævnt fik Norge lovgivning i 1980 og Sverige i 1994. Udsagnet i teksten skal tages med den reservation, at man i *Norge* i forbindelse med loven af 2001 har gjort sig en række tanker om stiftelsesbegrebet, bl.a. på grundlag af erfaringerne med den hidtidige lov, og at man her er nået meget langt med hensyn til den uafhængige ledelse. I *Sverige* arbejdes der med et lidt vanskeligt forståeligt stiftelsesbegreb, men hovedlinierne kan siges at bygge på samme grundholdning som den danske.

hold, *om* skattemyndighederne foretager sig noget aktivt, *og om* sådanne aktiviteter har givet anledning til sager.

I *Ligningsvejledningen 2000 (Selskaber og aktionærer)* hedder det s. 516 bl.a.:

> »Den begrebsmæssige afgrænsning af fonde foretages – for så vidt angår de ikke erhvervsdrivende fonde – af de skatteansættende myndigheder i forbindelse med ligningen. Den begrebsmæssige afgrænsning af erhvervsdrivende fonde foretages af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i forbindelse med registreringen.
>
> Afgørelsen om, hvorvidt en institution – når der er tale om en ikke-erhvervsdrivende fond – er omfattet af fondsbeskatningsloven, træffes i første instans af de skatteansættende myndigheder i forbindelse med ligningen af institutionen og/eller stifteren. Da en stillingtagen hertil undertiden vil rejse spørgsmål om, hvorvidt en institution er en fond og ikke f.eks. en forening eller en ulovlig selvbåndlæggelse, vil de skatteansættende myndigheder efter omstændighederne i visse tilfælde præjudicielt skulle tage stilling til, om der foreligger en fond.
>
> For så vidt angår de ikke-erhvervsdrivende fonde, foretager de skatteansættende myndigheder en konkret vurdering af institutionens karakter. Der findes hverken i fondslovene eller andetsteds nogen definition af begrebet fond. Efter praksis er hovedbetingelserne for, at der foreligger en fond, at der er tale om en formue af mere varig karakter, der uigenkaldeligt er udskilt fra stifterens formue til et bestemt eller flere bestemte formål og med selvstændig ledelse i forhold til stifteren. ...«

Herefter oplyses det i Ligningsvejledningen, at hvis en stifter allerede ved stiftelsen ønsker en vurdering af, om der foreligger en fond, må han gå frem efter reglerne om bindende forhåndsbesked. Der foreligger ingen trykt praksis, således at man nok tør udlede, at spørgeaktiviteten er ringe. Der foreligger ikke oplysninger, der tyder på, at skattemyndighederne selv udøver nogen særlig virksomhed med hensyn til afklaring af, om der foreligger en fond eller ej. Der findes heller ikke sager herom – og der er jo gået 10 år, efter at skattemyndighederne blev anmeldelsesmyndighed, når det gælder ikke-erhvervsdrivende fonde.

Derimod sker det, at Civilretsdirektoratet får lejlighed til at tage stilling til, om der foreligger en fond, herunder "gamle" fonde stiftet før fondslovene. Man har ikke (længere) kompetencen ved fødslen, men under forløbet kan spørgsmålet komme op ved en bestyrelses forespørgsel om kategoriforholdet eller ved, at Civilretsdirektoratet tager spørgsmålet op ex officio, eksempelvis ved en stikprøvekontrol af årsregnskabet. Kap. 4 indeholder eksempler på sådanne afgørelser.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tager efter den 1. januar 1992 stilling til, om en anmeldt erhvervsdrivende institution er en fond eller ej. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har i almindelighed ikke meldt ud om sin praksis eller konkrete afgørelser, men jeg fremhæver i kap. 4 nogle afgørelser, der er indhentet på anden måde.

5.2. I årene 1984-1991, hvor Fondsregistret udøvede sin virksomhed, voldte det ikke tvivl, at kompetencen til at fastslå, om der forelå en fond, lå hos Fondsregistret. Der var bortset fra et enkelt mellemspil fodslag mellem Fondsregistret og skattemyndighederne, og de andre ministerier var formentlig tilfredse med at slippe for konfirmationsinstituttet.[211]

Ligningsvejledningen kan give det indtryk, at skattemyndighederne vil bygge på den praksis, der er fastlagt ved Fondsudvalgets betænkning og de mange sager i Fondsregistrets første år. En sådan retstilstand giver ikke anledning til bemærkninger, idet der herved bliver sat lighedstegn mellem den civilretlige bedømmelse og den skatteretlige. Det kommer selvsagt i betragtning, at skattemyndighederne selv har været med til – før fondslovene – at udforme fondsbegrebet, navnlig med hensyn til en fondsbestyrelses uafhængighed og "krymperegelen", jf. ovf.

> I *Sverige* er *Katarina Olsson* s. 99 mere pessimistisk. Dér har stiftelserne på tilsvarende måde haft relativt frie muligheder for at tilføre stiftelsesbegrebet varianter, og forfatteren peger flere steder kritisk på, at man ikke nåede til bunds i overvejelserne om stiftelsesbegrebet, da man gennemførte stiftelsesloven i 1994. I den svenske skatteretlige litteratur[212] synes der ikke at være et entydigt svar, om de "to spor" skal følges ad – hvad *Katarina Olsson* selvsagt går ind for.

Jeg går herefter over til i kap. 4 at foretage en nærmere undersøgelse af de enkelte fondskarakteristika. Inden da knytter jeg nogle bemærkninger til de retsfigurer (foreninger, rentenydelseskapitaler m.v.), der kan siges at være "nabo" til fondene, og som har været drøftet som mulige alternativer til dannelsen af en fond.

---

211. Dette så man bl.a. i, at langt de fleste ministerier overlod deres kompetence som fondsmyndighed til Fondsregistret, jf. fondslovens 38 i dennes oprindelige skikkelse. Der var derfor ved lovændringen i 1991 grundlag for at indskrænke fondsmyndigheden til én myndighed, Civilretsdirektoratet.

212. *J. A. Hagstedt*: Om beskattning av stiftelser (1972) navnlig s. 43 ff og *Sture Bergström*: Skatter och Civilrätt (1978) s. 260 ff.

6. Alternativer til fondsdannelse

Trods udtalelser om det modsatte – bl.a. i Fondsudvalgets betænkning – må det antages, at der ikke findes reelle alternativer til en fondsdannelse, *hvis man ønsker en organisationsform, der på permanent basis kan virke til fordel for et eller flere uddelingsformål.*[213] Der kan dog være grund til at gøre nogle bemærkninger om det, *Magnus Aarbakke* bl.a. i TfR 1987 s. 463 har kaldt fondenes "naboer", navnlig med henblik på at søge en afklaring af, hvor tæt disse former ligger på hinanden i strukturen og (naturligt) virkeområde,[214] og om der kan spekuleres i valget af organisationsform.

Et vist naboskab findes i forhold til rentenydelseskapitaler, båndlagte kapitaler, indsamlede midler og fideikommisser. Endvidere findes fra gammel tid de "uselvstændige stiftelser".

6.1. *Rentenydelseskapitaler*

Det ligger i navnet, at en *rentenydelseskapital*[215] er retten til at nyde renten – og kun denne. Er der tale om rentenydelse uden udlagt kapitalejer, tilhører den grundlæggende kapital testators bo, indtil rentenyderen afgår ved døden, idet kapitalen først da bliver udlagt. Kapitalarvingen skal således dels overleve arvelader, dels rentenyderen. Ved en rentenydelse med udlagt kapitalejer udlægges kapitalen ved boets afslutning til den – eksempelvis en fond – der til sin tid skal have den fuldstændige ejendomsret over summen. Størrelsen af rentenydelsen afhænger selvsagt af giverens generøsitet, men navnlig i nyere tid har renteudviklingen også haft betydning.

Der foreligger ikke en selvejende institution, idet der under rentenydelsen vil være en ejer af kapitalen. Instituttet har som sigte, at testator vil begunstige en eller flere personer, men han ønsker ikke at foretage det fulde skridt, at de pågældende rentenydere skal modtage hele kapita-

213. Trods den manglende registrering af antallet af fonde, ligger det klart, at fondsstiftere ikke har fulgt rådet hos *Ernst Andersen* (Legater og stiftelser (1962) s. 126, hvor det hedder: "I virkeligheden er den selvejende institution i mange tilfælde en højst uhensigtsmæssig og for eftertiden besværlig form, og testatorer og donatorer bør derfor i alle de tilfælde, hvor der findes en velgørende forening eller institution, der kan bruges som formidler, klargøre sig, om det ikke vil være at foretrække, at midlerne testamenteres til eller gives til denne enten som et forbrugslegat eller som "uselvstændig" stiftelse eller legat med visse forskrifter med hensyn til renternes anvendelse".
Udsagnet overser, at dette at sætte et minde over sig selv er et væsentligt træk ved den menneskelige karakter.

214. Se herved også *Geir Woxholth* s. 93 ff.

215. Rentenydelseskapitaler er omtalt hos *O. A. Borum*, *Stig Iuul* og *Otto Schlegel*: Båndlæggelsesinstituttet i dansk ret (1950) s. 181 ff, *Povl Herler og Poul Ridler* i Beskatning ved familieoverdragelser (2. udg. 1979) s. 55 ff og *Irene Nørgaard m.fl.*: Arveret (3. udg. 1998) s. 224 ff.

len, måske fordi han ikke ønsker at begunstige rentenyders arvinger, eller fordi der trods alt er grænser for generøsiteten. Rentenydelseskapitaler anvendes formentlig noget mere sjældent i vore dage, men tidligere sås de f.eks. ydet til tjenestefolk, andre ansatte, elskerinder m.v.

> Se fra praksis Fondsregistrets j. nr. 1988-711-89, hvor navnet på ordningen indeholdt ordet fond, men hvor det var angivet, at midlerne ved en kapitalnyders død skulle arves af en forening. Fondsregistret udtalte, at der forelå en rentenydelseskapital, hvor der ikke var etableret en institution af mere varig karakter. Afgørelsen er utvivlsomt rigtig. I tvivlstilfælde kan der lægges vægt på, om der er oprettet vedtægter, og om gavegiver reelt har tilsigtet en fondsdannelse, for en tid i andet regie.
>
> Domme om rentenydelseskapitaler er også sjældne, men se *utrykt ØLD ad 31. august 2001* (20. afd. nr. B-3319-00), hvor en fond blev frifundet for en enkes påstand om, at hun var berettiget til at indtræde i mandens førstafdøde hustrus rentenydelse. Denne var nævnt ved navn i gavebrevet, og landsretten lagde efter vidneførelsen til grund, at gavegiver ved udfærdigelsen af gavebrevet var blevet oplyst om, at den anvendte formulering udelukkede en senere ægtefælle fra at indtræde i rentenydelsesretten. Det kunne derfor ikke tillægges betydning, at manden efter det nye ægteskab havde ønsket, at den nye ægtefælle skulle indtræde. Landsretten lagde herved vægt på, at der var tale om en gave ydet til en fond, og at manden som stifter af fonden og gavegiver ikke efterfølgende kunne disponere over gaven eller renterne af denne.[216]

Rentenydelseskapitaler kan ikke antages at være et alternativ til en fondsdannelse, men de er i hvert fald tidligere ofte indgået i samspil med dannelsen af en fond, således at de egentlige fondsformål først er blevet begunstiget, når rentenydelsen er ophørt, eller således at rentenyderen skal begunstiges sideløbende med de andre formål. Der vil her opstå den væsentlige forskel på de to grupper, at en rentenyder har retskrav på ydelsen, medens dette ikke er tilfældet ved almindelige uddelinger fra fonden.

Denne gamle praksis har betydning ved bedømmelsen af spørgsmålet om fondsbegrebet og individuelt opregnede destinatarer, smh. kap. 4 (under *3*). Se således *Betænkning* s. 49.

---

216. Fonden var stiftet i 1986, og i 1991 overdrog stifter et større beløb til fonden på betingelse af, at han og hustruen havde livsvarig rentenydelse af de overdragne aktiver. Enken havde ikke gjort gældende, at rentenydelsen var ugyldig fra begyndelsen, da der ikke forelå en endelig udskillelse af midlerne, smh.kap. 4 (under *6)*.

6.2. *Båndlagte kapitaler*

Også ved *båndlagte kapitaler*[217] – der ligeledes hører til de mere modne af ordningerne – modtager den begunstigede renten (udbyttet) og er som hovedregel afskåret fra kapitalen. Forskellene på en båndlagt arv og en rentenydelseskapital ligger navnlig i, *at* der i arveloven er hjemmel til helt eller delvis at ophæve båndlæggelsen, hvor en rentenydelseskapital kun kan ændres ved permutation, *og at* den båndlagte kapital falder i arv efter den begunstigede. I hvert fald tidligere kunne de båndlagte kapitaler andrage ganske betydelige beløb, og der er ført mange retssager herom i tidens løb. Ved ingen af ordningerne er der en bestyrelse eller en ledelse, der varetager bestyrelsen af kapitalerne. Det centrale led er en godkendt forvaltningsafdeling.

Den båndlagte arv er om muligt i endnu mindre grad et alternativ til en fondsdannelse. Der er tale om en meget speciel retsfigur – nu i aftagende, ligesom frigivelsespraksis er blevet mindre restriktiv – og ordningen mangler det selvejende element, der kendetegner fondene.

6.3. *Foreninger*

Foreningerne defineres traditionelt som sammenslutninger med en typisk vekslende medlemskreds, der er stiftet med henblik på varetagelse af et fælles formål.[218] Der findes ikke tal på, hvor mange foreninger, der findes i Danmark, men antallet er ganske betydeligt. Der er ingen generel foreningslovgivning, bl.a. ud fra den betragtning, at man passer på sig selv uden noget større behov for samfundsmæssig interesse eller kontrol.

6.3.1. Man har såvel civilretligt som skatteretligt set fondenes nærmeste familieskab i forhold til (ideelle) foreningerne, bl.a. fordi der kan hævdes at være ligheder i opbygningen af og ideologien bag fondene og eksempelvis de sygdombekæmpende foreninger, en række "græsrodsbevægelser" o.l.[219]

Det kan konstateres, at skatte- og afgiftslovene meget ofte har be-

---

217. Båndlagte kapitaler er bl.a. omtalt hos *O. A. Borum*, *Stig Iuul* og *Otto Schlegel*: Båndlæggelsesinstituttet i dansk ret (1950), *Svend Danielsen*: Arveloven (4. udg. 1997) s. 475 ff og *Irene Nørgaard m. fl.*: Arveret (3. udg. 1998) s. 212 ff.

218. Den foreningsretlige litteratur er ikke særligt omfattende, se *Poul Meyer*: Dansk Foreningsret (1950) og *Ole Hasselbalch*: Foreningsret (3. udg. 2001). Hovedværket i norsk ret er *Geir Woxholth*: Foreningsrett (2. utg. 1999). Den svenske litteratur er særdeles fyldig, se navnlig *Håkan Nial* og *Svante Johansson*: Svensk Associationsrätt i hovuddrag (7. udg. 2000), *Carl Hemström*: Organisationernas rättsliga ställning (6. uppl. 2000) og *samme*: Bolag Föreninger Stiftelser (3. udg. 2000). *Henrik Hessler* behandler forskellen på stiftelser og foreninger s. 138 ff.

219. Smh. *Carl Hemström* i *Stiftelser i Norden* s. 83 ff.

handlet fonde og foreninger sammen, men dette er i sig selv ikke vejledende for det civilretlige spørgsmål. I fondsretten er det mere strukturen, der er afgørende. Det ligger også fast, at de første års administration af fondslovene gav Fondsregistret arbejde med at fastslå, om en given institution var en fond eller (typisk) *en del af* en forening. Dette var særlig tilfældet, hvor en bestående juridisk person, f.eks. et selskab, havde oprettet institutionen, og hvor oplysningerne ofte var sparsomme. *U 1991.819 H* bragte nogen afklaring.

Under behandlingen af forslaget til fondslove var der interesse for, om lovgivningen (og særligt de forventede skattelove) ville føre til, at der i fremtiden blev oprettet foreninger frem for fonde. I *Betænkning* s. 383 ff udtalte skatteunderudvalget med hensyn til de bestående fonde, at overgang til foreningsform kun kunne ske med fondsmyndighedens og Justitsministeriets samtykke (idet det ville være permutation af vedtægterne, jf. nu fondslovens § 32 og erhvervsfondslovens § 48). For nye institutioner mente underudvalget, at der ved beskatning af fondene og ikke af foreningerne kunne opstå et incitament til i fremtiden at vælge foreningsstrukturen. Så kunne man vælge også at beskatte foreningerne, men de fleste foreninger måtte antages at være uden fiskal interesse. Man burde derfor afvente udviklingen.

Den 9. april 1984 stillede Folketingets Retsudvalg følgende (utrykte) spørgsmål til justitsministeren:

> *Spørgsmål 4*: »Mener ministeren at den mulighed for at unddrage sig beskatning ved at omdanne en fond til en forening, som er omtalt i fondsudvalgets betænkning, bliver stoppet med dette lovforslag (fondslovene, min bemærkning)?«
>
> *Spørgsmål 5*: »Kan ministeren nævne eksempler på en eller flere foreninger, der *er* omfattet af lovforslaget og som er dannet med henblik på at unddrage sig beskatning?«

Justitsministeren svarede den 18. april 1984, at han kunne følge skatteunderudvalgets synspunkt om at afvente udviklingen, da »en inddragelse af foreninger mere generelt under en regulering og beskatning kræver nøje overvejelse, og da en eventuel omgåelsesmulighed ikke er relevant for allerede bestående fonde.« Med hensyn til spørgsmål 5 henviste ministeren blot til, at de faglige foreninger var foreslået medtaget i loven for ikke at stille disse kapitaldannelser væsentligt anderledes end fondene.

Som svar på et nyt spørgsmål 25 henholdt justitsministeren sig til, at en bestående fond ikke på egen hånd kunne omdanne sig til en forening. Dette affødte spørgsmål 35 af 11. maj 1984, der lød:

> »Hvordan kan en bestemmelse udformes således, at det sikres, at man ikke kan unddrage sig beskatning og/eller registrering ved i stedet for en fond at danne en forening?«

Justitsministeren afgav nogle dage senere følgende udaterede, men kloge svar:

> »En generel regel, der inddrager foreninger, der må antages at være stiftet for at omgå fondsreglerne, vil efter justitsministeriets opfattelse ikke være hensigtsmæssig. Såvel fonde som foreninger kan stiftes med et praktisk taget hvilket som helst formål, og det vil derfor være særdeles vanskeligt at karakterisere et konkret valg af foreningsform i stedet for en fondsdannelse som en omgåelse af fondsreglerne. Efter justitsministeriets opfattelse vil det ikke være praktisk muligt at knytte retsvirkninger til, at foreningsformen er valgt frem for fondsdannelse.«

Endelig hedder det i aftalen af 19. juni 1985 mellem regeringspartierne, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om en skattereform, at

> »I forbindelse med udvidelsen af fonds- og foreningsbeskatningen følges udviklingen med henblik på en eventuel lovgivning til sikring mod, at foreningsdannelser anvendes for at undgå fondsbeskatning.«

6.3.2. Der er intet i udviklingen siden 1985, der tyder på, at man for alvor er begyndt at stifte foreninger i stedet for fonde – fondsflugten er udeblevet. Med de erfaringer, der nu er indhøstet i administrativ praksis, må det også antages, at der er større forskel på de to typer end oprindelig antaget. Fonde og foreninger har hver deres naturlige "virksomhedsområde", og de har hver deres karakteristika, herunder en forskellig organisatorisk opbygning. Jeg er nået frem til denne konklusion på følgende grundlag:

Som nævnt i artiklen i U 1986 B s. 24 lagde Fondsregistret i de første år efter fondslovene navnlig vægt på institutionens navn, om der er medlemmer og graden af medlemsaktiviteter, forholdet mellem medlemskredsen og den persongruppe, institutionen efter sit formål skal tilgodese, institutionens indtægtsgrundlag (medlemskontingenter eller indskud) samt formuens fordeling ved institutionens opløsning.

En stor del af de pågældende sager vedrørte ikke, om der forelå en fond eller en forening, men om en kapital eller en regnskabsmæssig postering (typisk en konto i et pengeinstitut eller måske kun stående i et årsregnskab, betegnet "byggefond", "jubilæumsfond" eller lignende) var en del af en bestående forenings (eller selskabs) midler, idet der ikke var foretaget den fornødne udskillelse. Sagerne var ofte sparsomt oplyst. Man nåede i de fleste tilfælde frem til, at der var tale om en del af foreningen.

En administrativ afgørelse fra 1988 blev indbragt for domstolene, jf. *U 1991.819 H*:[220]

> Medlemmerne i Provinsbankforeningen besluttede i 1952 at stifte Provinsbankernes Ulykkes-Risikofond, hvis formål er at "yde økonomisk støtte til medlemsbanker, i hvilke funktionærer eller andre, der ved tjenesteforhold eller som medlemmer af ledelsen er knyttet til bankerne, har været udsat for røverisk overfald med død eller invaliditet til følge." I 1979 føjedes til formålet, at der i særlige tilfælde kunne ydes økonomisk støtte til fælles uddannelsesmæssige formål. Risikofonden har medlemmer, der har adgang til at melde sig ud, og medlemskabet ophører, hvis et medlem udtræder af Provinsbankforeningen. Medlemmerne har efter § 3, stk. 3, *ejendomsret* til formuen. En bestemmelse om kontingent blev hvilende, da der var indbetalt 150.000 kr. Aktiverne var på 1,8 mio. kr., og dette skyldes, at der ikke har været udgifter til det primære formål – der har ikke været røveriske overfald med død eller invaliditet til følge i De Danske Provinsbanker.
>
> Sagen opstod, efter at Fondsregistret havde meddelt, at fondet var omfattet af fondslovens § 1, stk. 1, og heri gav Østre Landsret Fondsregistret medhold. *Højesteret* fastslog, at der ikke forelå en fond. Højesteret henviste til, *at* der er medlemmer, der kan nyde godt af såvel det forsikringslignende primære formål som det subsidiære formål, *at* fonden ledes af de begunstigede, *og at* fondens formue i tilfælde af opløsning ville kunne udbetales til medlemmerne.

Der er intet, der tyder på, at Højesteret med afgørelsen har ønsket at tage generel afstand fra de nævnte kriterier. Der var blot tale om en – urigtig – administrativ afgørelse, der kom lidt for højt op i systemet, og – som påvist af Ulykkes-Risikofondens advokat under sagen – at myndighederne i årene 1988-1990 havde ført en praksis, der ikke var konsistent. Det er derfor nyttigt at stille kriterierne op mod det fondsbegreb, der redegøres for i kap. 3-4.

Den markante forskel på en fond og en forening ligger i 1) tilstedevæ-

220. Kommenteret af mig i U 1992 B s. 211 ff. Se også *Carl Hemström* i *Stiftelser i Norden* s. 109 f.

relsen af medlemmer, 2) medlemsaktiviteten 3) den organisatoriske opbygning og 4) tilstedeværelsen af "kontingent" e.l.[221] Ingen af disse forhold kan efter en naturlig forståelse indpasses i fondsbegrebet: der kan ikke være "medlemmer" i foreningsrettens forstand i en fond, og der kan ikke foregå medlemsaktiviteter. I en fond skal midlerne ud – til de formål, der er angivet i vedtægterne – hvorimod midlerne i mange foreninger anvendes til aktiviteter, hvor medlemmerne indgår og dermed selv nyder godt af foreningens midler. I visse foreninger spises kontingentet op i ordets egentlige forstand. Et kontingent er en ydelse, der betales for at få adgang til foreningens aktiviteter og serviceydelser f.eks. i form af juridisk service, blade, forlag, adgang til billigere produkter m.v. Kontingentet er ukendt i fondene, der er præget af, at der næsten altid kun er én indskyder, stifteren. Der findes enkelte fonde, der (også) lever af indsamlede midler, men her er der jo ikke tale om kontingent i foreningsretlig forstand, men om gavebeløb. Endelig er den normale foreningsopbygning med en generalforsamling på "toppen" uforenelig med fondslovenes ledelsesregler.

Anskuet på denne måde ligger der en accept af, hvad justitsministeren gav udtryk for i besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål 35. Det er lige så lovligt at stifte en forening som en fond, der er ikke noget odiøst at stifte en forening, *men* det må antages, at der kun vil være få tilfælde, hvor man overvejer de to muligheder som alternativer.

Man må imidlertid forholde sig til, at der er en type af foreninger, der i noget højere grad "ligner" fonde. Jeg tænker herved på de sygdomsbekæmpende foreninger, hvor der – bortset fra eksempelvis *Vanførefonden*, der blev grundlagt som fond af *Viggo Kampmann* – er en meget lang tradition for, at aktiviteterne sker i foreningsform. Dette forhold har jeg redegjort for i U 1986 B s. 22, hvor konklusionen bl.a. var, at medmindre man lagde vægt på, hvad institutionen selv havde kaldt sig – altså navnet som nævnt i listen over karakteristika – ville en nærmere analyse føre til, at de sygdomsbekæmpende foreninger reelt er fonde. Det kommer dog i betragtning, at disse foreninger er grundlagt på et tidspunkt, hvor friheden var noget større end efter fondslovene. Jeg har ikke grund til at fravige konklusionen fra 1986, heller ikke betoningen af, at medlemselementet i de sygdomsbekæmpende foreninger

221. I *Ot. prp. nr. 15 (2000-2001)* hedder det s. 7 om forskellen mellem en fond og en forening, *at* foreninger har medlemmer, der kan udøve indflydelse på foreningens forhold, *og at* "En forening har ikke grundlag i en formuesverdi, men i et formål som medlemmerne har sluttet seg sammen om for å fremme." Se også *Carl Hemström* i *Stiftelser i Norden* s. 83 ff.

har en noget anden karakter end i traditionelle foreninger, men man må konstatere, at de sygdomsbekæmpende foreninger stadig opfatter sig selv som foreninger.

En del (ikke-økonomiske) foreninger vil tilhøre gruppen af selvejende institutioner, jf. under afsnit 7. Se et væsentligt grænsetilfælde vedrørende *Akademiet for de Tekniske Videnskaber*:[222]

> Akademiet er oprettet den 28. maj 1937 og betegner sig i vedtægternes § 1 som en selvejende institution. Det hedder i § 2, at akademiet er en uafhængig institution, der har til formål på et fagligt grundlag at fremme den teknisk-videnskabelige forskning og sikre anvendelsen af dens resultater for at øge værdiskabelsen og velfærden i det danske samfund. Man kan afholde møder og høringer om faglige og fagpolitiske emner, gennemføre undersøgelser og analyser, nedsætte udvalg, udgive publikationer, foretage prisuddelinger og fremsætte anbefalinger.
>
> Ifølge vedtægternes § 4 kan Akademiet som medlemmer optage sådanne personer, hvis virke har vundet særlig anerkendelse i deres respektive faglige kredse, hvis personlighed er alment respekteret, og hvis hidtidige virksomhed giver begrundet forventning om, at de vil virke for Akademiets formål. Der er udarbejdet en særlig vedtægt for medlemskab af Akademiet og en vedtægt for faglige grupper under Akademiet. Medlemmerne udgør Akademiforsamlingen, der er Akademiets højeste myndighed. Der er endvidere etableret et Finansråd, der har til opgave at formidle forbindelsen mellem Akademiet og erhvervslivet i Danmark og navnlig i økonomisk henseende at medvirke til, at Akademiet kan virke efter sit formål. Finansrådet – der også har egne vedtægter – omfatter erhvervsvirksomheder, organisationer og enkeltpersoner. Disse betaler kontingent. Bestyrelsen er benævnt Præsidiet.
>
> Efter § 13 er det økonomiske grundlag for Akademiets virke Akademiets formue, dennes afkast samt kontingenter. Træder Akademiet i likvidation eller indlemmes i en anden institution, skal formuen anvendes i overensstemmelse med Akademiets formål eller Akademiforsamlingens nærmere beslutning. Endelig hedder det i § 16, stk. 4, at formuen i intet tilfælde helt eller delvis kan overgå til nogen af stifterne, initiativtagerne, bidragyderne eller andre, bortset fra almennyttige eller offentlige institutioner med beslægtede formål.

Akademiet for de Tekniske Videnskaber er et eksempel på, at man har taget noget fra fondsretten og noget fra foreningsretten. Kapitaldannelsen og retsstilingen ved ophør har klar fondstilknytning, medens medlemselementet, Akademiforsamlingen samt Akademiets formål (der bortset fra prisuddelinger er et eksempel på, at institutionsformen er

222. Akademiets vedtægter m.v. kan hentes på www.atv.dk

anvendt som den selskabsretlige organisation) taler i den modsatte retning. Det må antages, at der ikke er tale om en fond i fondsrettens forstand, men der er tale om en selvejende institution.

Inden for den politologiske litteratur males der med den lidt større pensel, formentlig fordi man der sætter focus på *virkeområdet* og ikke har behov for juridisk filigran. Se f.eks. *Karsten Ronit (red.)*: Interesseorganisationer i dansk politik (1998), hvor *Niels Chr. Sidenius* s. 159 og 191 anfører, at de danske interesseorganisationer er inddelt i fire grupper; arbejderorganisationer, funktionærorganisationer, arbejdsgiverorganisationer samt *andre organisationer*. Den sidstnævnte gruppe omfatter ifølge forfatteren *boligorganisationer, forbrugerorganisationer, organisationer for kommunale anliggender, forsyningsselskab og lokalsamfund, organisationer for skoler, skolespørgsmål, uddannelse og uddannelsessøgende, dag- og døgninstitutioner samt oplysningsorganisationer, organisationer vedrørende kunst og kulturelle anliggender, herunder folkelige kulturelle aktiviteter, fagligt-videnskabelige foreninger og selskaber, organisationer for teknik, produktivitet og rationalisering, sociale og humanitære organisationer, organisationer for ungdom, fritid, idræt og hobby, kirkelige og religiøse organisationer, organisationer for nationale og internationale spørgsmål samt venskabsforeninger samt "andre"*.

Denne opdeling påkalder sig interesse af flere grunde. Bortset fra enkelte grupper, eksempelvis sociale og humanitære organisationer, er der ikke tale om, at organisationen foretager uddeling (selv ikke i den videste forstand af dette begreb), og opdelingen er således en bekræftelse af det, der anføres i teksten, nemlig at foreninger, organisationer m.v. har et andet virkeområde end fondene. Det ligger imidlertid fast, at nogle organisationer inden for de nævnte grupper i dag er organiseret som fonde/selvejende institutioner, jf. en del eksempler i denne afhandling, og der er herefter atter spørgsmål om fondskonstruktionens mulige anvendelse som "ren" organisation.

6.4. *Indsamlede midler*[223]

Der rejses undertiden spørgsmål om forholdet til *indsamlede midler*. Lighedspunkterne til fonde er gaveelementet (ved de indsamlede midler typisk fra en større kreds), formålsrelationen (der samles ind til et i forvejen fastlagt formål), og midlerne bestyres af en "komité". Hvis der ikke indsamles tilstrækkelige midler, opstår der spørgsmål af permutationslignende karakter.[224] I hvert fald i dansk ret er det antaget, at der

223. Se om indsamlede midler *C. J. Arnholm* i TfR 1954 s. 104 ff og *Ernst Andersen*: Legater og Stiftelser (1962) s. 114 ff.

224. *Ernst Andersen* har undersøgt disse spørgsmål i Legater og stiftelser (1962) s. 114 ff med fremhævelse af den engelske "out-and-out-gift doktrin". Forfatteren peger bl.a. på, at der kan være problemer, både hvor indsamlingen mislykkes, og hvor indsamlingen giver overskud. I begge tilfælde er tanken om oprettelse af en fond nærliggende.

ikke foreligger en aktivitet, der er omfattet af fondslovene, smh. *Betænkning* s. 48. Der er ikke noget behov i så henseende. De indsamlede midler mangler det evigtvarende sigte, der ligger i en fondsdannelse, man kan ikke vide, hvordan indsamlingen forløber, og i mange tilfælde samles der ind til en statue eller lignende, der sagtens kan klare sig uden en "organisation". Derimod kan resultatet af indsamlingen blive, at der oprettes en egentlig fond. Det afhænger navnlig af tredjemands generøsitet og indsamlernes ("komitéens") evner. I øvrigt kommer en del midler ved indsamlinger ofte fra eksisterende fonde!

I *norsk* ret volder de indsamlede midler noget større vanskeligheder. Hos *Gudmund Knudsen*: Stiftelsesloven (2. udg. 1997) hedder det s. 15, at

> »Et sentralt element i dannelsen av en stiftelse er at stiftelsen blir tilført en formuesverdi, en **grunnkapital**. Dersom dette savnes, dreier det seg ikke om dannelse av en stiftelse i stiftelseslovens forstand. Justisdepartementet har i en uttalelse i brev 5 desember 1984 (jnr 4162/84 R) antatt at Kirkens Nødhjelp ikke kunne anses som en stiftelse. Ved avgjørelsen ble det lagt vekt på at det aldri hadde vært avsatt noen formuesmasse (grunnkapital) som grunnlag for organisasjonens virksomhet. Utøvelsen av organisasjonens formål var i første rekke basert på innsamlede midler og gaver/bidrag fra private og fra offentlige instanser. Selv om Kirkens Nødhjelp hadde en betydelig kapital, var denne ikke urørlig, og avkastningen av den utgjorde en liten del av de midler som ble forvaltet gjennom organisasjonen.«

Samtidig antager forfatteren, at det næppe er en nødvendig forudsætning, at midlerne i en fond foreligger allerede ved stiftelsen. Der kan udarbejdes vedtægter, udpeges bestyrelse og pengene må så komme senere. *Gudmund Knudsen* henviser herved til *Aarbakke* i TfR 1984 s. 42, der udtaler

> »Tolker man ikke loven slik, utelukker man at en stiftelse opprettes av en person med sikte på at den kapital stiftelsen skal starte med, kommer fra annet hold. Det kan f.eks. neppe ha vært meningen at man ikke skal kunne opprette en stiftelse til å overta penger som er under innsamling eller som skal samles inn. Forutsetningen er naturligvis at midlene ikke skal anvendes innen kort tid. I motsatt fall er man utenfor stiftelsesbegrepet.«

Det er min bedømmelse, at forfatterne i iveren efter at "redde" indsamlingsstiftelserne overmotionerer stiftelsesbegrebet. I hvert fald i dansk

ret anses det ikke for et problem, at der foretages indsamling under dække af, at man vil oprette en fond, og man har indtaget det pragmatiske standpunkt, at erfaringerne på området tilsiger, at man afventer slagets gang. I øvrigt forekommer det afgørende spørgsmål – hvis man støtter den norske tanke – ikke at være, at midlerne skal forbruges inden kort tid (dette hindrer selvsagt, at der foreligger en fond), men hvor lang tid man skal acceptere en "0-fond".

De indsamlede midler – hvis rette betegnelse i vore dage vel snarere er *fundraising* – blev livligt diskuteret på Stiftelseskonferencen i 1999, jf. *Stiftelser i Norden* s. 14 f. Jeg gav bl.a. udtryk for, at det gjaldt om at udforme reglerne således, at en indsamling får ro til arbejdet, og at det eneste problem reelt må antages at være, hvor lang tid man har lov til at samle ind. Andre pegede på indsamlingens troværdighed, men dette kan ikke løses via fondslovgivningen. (Samme spørgsmål dukker regelmæssigt op på konferencer om lovgivningen i Østeuropa). Under alle omstændigheder hører de ikke naturligt under fondslovgivningen, bl.a. fordi det ønskede resultat af indsamlingen – eksempelvis en statue af Lord Mountbatten midt i København[225] – kan leve uden de mange regler og forpligtelser såvel under indsamlingen som efter erektionen.

6.5. *Uselvstændige stiftelser*[226]

De uselvstændige stiftelser (fonde) er et gammel institut, der stadig af og til giver anledning til problemer. Konstruktionen er, at testator/gavegiver frem for at oprette en selvstændig institution giver midlerne til en eksisterende forening eller organisation med pålæg om anvendelse efter bestemte retningslinier. Det er upåkrævet, at der i denne situation oprettes en selvstændig fundats, men at det er sket i visse tilfælde. Efter omstændighederne – og donators temperament – kan der dog være tale om en ganske intensiv regulering i gavebrev e.l.

Den uselvstændige stiftelse/fond mangler således, som det ligger i navnet, den selvstændighed, der er og skal være i en fondsdannelse.

Antallet af uselvstændige stiftelser kendes ikke, men det må antages at være betydeligt. Efter Fondsregistrets tid – hvor de ofte optrådte i forespørgselssager om den retlige kategori – ser man dem typisk alene i permutationssager. Disse opstår på samme måde som i fonde – der er

225. Eksemplet er taget fra det virkelige liv, men for at læserne ikke skal lede forgæves, kan jeg oplyse, at indsamlingen mislykkedes.

226. De uselvstændige stiftelser er omtalt af *Ernst Andersen*: Legater og Stiftelser (1962) s. 124 f (med fremhævelse af de historiske forudsætninger), *Hessler* s. 159 f og *Katarina Olsson* s. 95 ff.

tale om at formålet ikke eller kun vanskeligt kan opfyldes – men spørgsmålet kan også opstå, hvis den bestyrende organisation bliver opløst.

I *Betænkning* s. 214 peges på, at dette institut oftere vil være mere hensigtsmæssigt end en egentlig fondsdannelse. Taget på ordene skulle der således være tale om et reelt alternativ til stiftelse af en (selvstændig) fond. Det er imidlertid nok tvivlsomt, om betænkningens synspunkt holder. Der er tre muligheder: at stifte en fond, at donere midler med henblik på en uselvstændig stiftelse *eller* at donere midlerne til en eksisterende organisation, uden at der etableres en uselvstændig stiftelse. Etableringen af en uselvstændig stiftelse kan på sigt give modtageren besværligheder, ikke mindst hvis gavebrevet indeholder alenlange instrukser om anvendelsen, herunder forbyder kapitalforbrug, og donator (og dennes rådgivere) skal derfor tænke sig om. *Medmindre* donator ønsker at stifte en fond uden tidsmæssig begrænsning, *og der er midler i tilstrækkeligt omfang til at stifte en fond*, er der to alternativer, der forekommer mere hensigtsmæssige:

- der kan stiftes en fond, hvis midler er opbrugt over en periode på 10-25 år, smh. fondslovens § 9, stk. 5,
- midlerne kan doneres til en eksisterende organisation med eller uden pålæg, men uden at der skabes de bindinger, der ligger i den uselvstændige stiftelse. *Dette må antages at være langt det mest hensigtsmæssige alternativ* – og donator opnår at sætte et minde over sig selv.

6.6. *Familiefideikommisser*

Et *familiefideikommis* defineres i § 2, stk. 1, i lov nr. 139 af 1. maj 1954 om familiefideikommissers overgang til fri ejendom som en formue, om hvilken det er bestemt, at den skal nedarves i en bestemt familie, således at den efter visse arvegangsregler tilfalder flere ved opretterens død ufødte generationer efter hinanden. Tilsvarende gælder efter arvelovens § 68, at ejendele ikke ved testamente kan tillægges flere ved testators død ufødte personer efter hinanden. Endelig fastsætter grundlovens § 84, at intet len, stamhus, fideikommisgods eller andet familiefideikommis kan oprettes for fremtiden.[227]

Det volder således ikke problemer at konstatere, at fideikommisset i dag ikke er et alternativ til en fondsdannelse. Derimod påkalder dette

227. Se om fideikommisser navnlig *Stig Iuul*: Fideikommissarisk Substitution (1934), *Betænkning* s. 51 f, *Irene Nørgaard m. fl.*: Arveret (3. udg. 1998) s. 160 ff og *Rasmus Kristian Feldthusen*: Succession (2001), navnlig s. 78 ff.

institut sig interesse, fordi det har været inspirationen til familiefondsreglen i fondslovens § 7, stk. 1, (erhvervsfondslovens § 8, stk. 1), jf. ovf. under *3.3*, og fordi det som nævnt samme sted må antages, at sondringen mellem et familiefideikommis og en familiefond næppe havde stor betydning i en praktisk udmøntning.[228]

Selv om tiden er ved at rinde ud, findes der stadig ikke-afløste familiefideikommisser.[229] Den seneste gang, et familiefideikommis har optrådt i retssalene vedrørende et fondsretligt problem, var i dommen om A. P. Møllers Familiefonds rejse til Liechtenstein, jf. *U 1985.973 Ø*, hvis hovedspørgsmål var, om fondsbestyrelsen kunne ændre vedtægterne (og flytte fondens hjemsted) uden Justitsministeriets samtykke. Fonden fik ikke medhold.

7. Selvejende institutioner

7.1. Jeg har i de forrige kapitler som hovedregel anvendt ordet *fond* som følge af mit principielle sigte om at søge en nærmere uddybning og afgrænsning af det fondsbegreb, der er fastlagt ved fondslovene af 1984. Nogle steder optræder ordene *selvejende institution*, og både hvad angår stoffet i de første fire kapitler og – ikke mindst – stoffet i de følgende kapitler er det nødvendigt at gøre nogle bemærkninger om, hvad der nærmere ligger i begrebet en selvejende institution.[230]

Arbejdsgruppen om selvejende institutioners bevillingsmæssige stilling (Budgetdepartementet 1979)[231] s. 8 f, der er nærmere omtalt i kap. 5 (under *2.1*), udtalte bl.a.:

> »Udenfor det kirkelige område kan udtrykket selvejende institution føres tilbage til årene omkring 1890, hvor det bruges indenfor åndssvageforsorgen. Det er dog næppe på dette tidspunkt muligt at påvise egentlige forskelle mellem de på privatretligt grundlag oprettede institutioner og fonds, der betegner sig som selvejende institutioner, og det flertal af andre stiftelser og fonds m.v., hvor denne betegnelse ikke findes.«

228. I ældre litteratur ses *U 1931.801 H* og *U 1936.823 H* påberåbt vedrørende fondsretlige problemstillinger. Så vidt ses omhandlede de pengefideikommisser og falder derfor i en anden kasse.
229. *Niels Eilschou Holm* og *Nils Bernstein (udg.)*: Kongelig Dansk Hof- og Statskalender 2001 s. 879 ff indeholder en værdifuld oversigt over fideikommisser, stamhuse, baronier m.v.
230. I *Betænkning nr. 1189/1990 om Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring* var konklusionen, at Statsanstalten var en statslig virksomhed og ikke en privat selvejende institution, jf. nærmere i kap. 11 med *U 1994.29 H*.
231. Beretningen er nærmere omtalt i kap. 5 (afsnit *2*).

I Fondsudvalgets kommissorium (*Betænkning* s. 5) hed det bl.a., at der er

> »ikke i dansk ret almindelige lovregler om fonds, legater, stiftelser og lignende selvejende institutioner (i det følgende benævnt fonds).«

Fondsudvalget behandlede begrebet selvejende institutioner s. 34, hvor det hedder:

> »Efter udvalgets mening kan der ikke drages nogen retlig relevant sondring mellem på den ene side fonde og på den anden side (andre) selvejende institutioner. Udvalget er imidlertid opmærksom på, at en lang række selvejende institutioner, navnlig inden for den sociale sektor (f.eks. børneinstitutioner og plejehjem) og undervisningssektoren (f.eks. skoler) driver en virksomhed, der ofte adskiller sig betydeligt fra den virksomhed, som udøves af de »typiske« fonde. Med hensyn til udvalgets overvejelser om udskillelse af de nævnte »atypiske« selvejende institutioner fra en kommende fondslovgivning henvises til bemærkningerne til § 1 i de to lovudkast.«

og dette skete i *Betænkning* s. 44:

> »Som anført i bemærkningerne til stk. 1 er en fond en "selvejende institution". Heller ikke begrebet selvejende institution er defineret i lovgivningen. Derimod forudsætter lovgivningen ikke sjældent eksistensen af selvejende institutioner. Det er således flere steder fastslået som betingelse for offentligt tilskud til en bestemt form for virksomhed, at virksomheden drives som en selvejende institution.
>
> Efter udvalgets opfattelse er det næppe muligt at drage nogen retligt relevant sondring mellem fonde og selvejende institutioner. Det er med andre ord næppe muligt gennem en afgrænsning af fondsbegrebet at udskille fonde med en gruppe under det bredere begreb »selvejende institutioner«, og udvalgets udgangspunkt har derfor været, at fondslovgivningen må omfatte alle selvejende institutioner. Udvalget er imidlertid opmærksom på, at udtrykket selvejende institutioner både i lovgivningen og efter almindelig terminologi ikke sjældent anvendes på institutioner, som, selv om de definitionsmæssigt må anses for fonde, dog i kraft af formål og funktionsområde adskiller sig betydeligt fra det, som man typisk vil betegne som en fond. Det er karakteristisk, at mange af disse selvejende institutioner er oprettet ved eller i henhold til lov eller undergivet offentligt tilsyn i kraft af lovgivningen inden for det område, hvor de udøver deres virksomhed.
>
> For disse grupper af selvejende institutioner er der efter udvalgets mening grund til at overveje, i hvilket omfang de bør være undergivet fondslovgivningen.«

Resultatet af disse overvejelser kan ses i § 1, stk. 1, i de to fondslove, hvor det i fondsloven hedder, at »Lovens kapitel 1-12 gælder for fonde, legater, stiftelser og andre selvejende institutioner (fonde)«, medens det i erhvervsfondsloven hedder, at »Loven finder anvendelse på fonde, legater, stiftelser og andre selvejende institutioner, der efter stk. 2 anses for at være erhvervsdrivende (erhvervsdrivende fonde).« Som nærmere behandlet i kap. 5 blev de ovennævnte problemer klaret ved, at en række institutioner blev sat uden for lovenes anvendelsesområde. Det ses dog, at de stadig blev betegnet som *fonde*.

7.2. Den væsentligste behandling af begrebet selvejende institution findes hos *Ernst Kauffmann*. Hele bogen handler om selvejende institutioner, men s. 17 finder man en oversigt over, hvor begrebet anvendes, og s. 32 ff en omtale af, hvad udtrykket dækker over. De sproglige studier s. 17 f viser, at begrebet dækker over modsætningen til, at genstande, ejendom m.v. ejes af en fysisk eller juridisk person, herunder det offentlige.[232] Anvendelsen af begrebet i henholdsvis fundatspraksis og i lovgivningen fører forfatteren til s. 32 at konkludere følgende:

– i fundatspraksis er begrebet synonymt med ordene fond, legat m.v.
– når det gælder anvendelsen i lovgivningen er der ikke en entydig løsning. Særligt hvad angår sparekasser (ovf. kap. 2 (afsnit *8*) fremhæves, at sparekasseloven af 1937 præciserede, at "hverken stiftere, garanter eller andre deltagere er ejere af virksomhedens formue eller overskud." Man finder i øvrigt en række varianter.
– Endelig fremhæver forfatteren s. 33, at man i privatretten oprindeligt synes at have anvendt begrebet selvejende institution som en underafdeling inden for stiftelser og legater, men at begrebet i stigende grad optræder som et overbegreb, der bl.a. omfatter stiftelser og legater.

Jeg selv tog spørgsmålet op i U 1986 B s. 21 i en artikel om fondsbegrebet, hvor sigtet navnlig var at pege på, at der kunne vindes i klarhed, hvis man ikke begynder beskrivelsen af en fond med at sige, at en fond er en selvejende institution, men at man i stedet undersøger, om vedkommende institution e. l. opfylder de karakteristika, der er behandlet ovenfor i kapitlet. Er dette tilfældet, ejer formuen sig selv – der foreligger en selvejende institution.

232. Tilsvarende Ordbog over det Danske Sprog.

I *U 1975.567 H* var spørgsmålet, om obligationsejerne i Kreditkassen for Husejerne i Kjøbenhavn[233] havde krav på andele i de midler, der gennem tiderne var opstået gennem administrationen af kreditforeningen (sagsøgeren var i øvrigt en fond). Sagsøgeren fik ikke medhold, men hverken landsretten eller Højesteret nævner ordene selvejende institution i præmisserne. I sagen var optrykt dele af et responsum, som professor *Bernhard Gomard* havde afgivet til Kreditkassen for Husejerne i Kjøbenhavn. *Bernhard Gomard* fandt, at Kreditkassen måtte antages at være en selvejende institution, da »statutterne ingen udtalelse indeholder om ejerforhold eller juridisk struktur, at antagelsen af at kassen er en selvejende institution stemmer bedst overens med de nedenfor under a-e fremhævede væsentlige træk i dens opbygning og virkemåde, og at kun antagelsen af, at Kreditkassen er en selvejende institution såvel nu som på andre tidspunkter af dens lange historie kan muliggøre dens opløsning på en rimelig måde.« (Af det følgende fremgik, at respondøren bl.a. lagde vægt på, at formålet var af almennyttig karakter, at ejerforholdet aldrig havde været overvejet, og at man i forbindelse med Kreditkassens 150 års jubilæum havde udloddet et betydeligt beløb til debitorerne).

7.3. Der synes at være tale om en dansk specialitet.[234] Der kan ikke antages at knytte sig ikke sproglige uklarheder til begrebet, der med juridiske briller er usædvanligt klart: Institutionen ejer sig selv; der er ikke medejere, og sådanne kan ikke forekomme. Begrebet "datterfond" giver således eksempelvis ingen mening,[235] og en erhvervsdrivende fond er selv udelukket fra at søge finansiering via fondsbørsen.

Der synes herefter anledning til at overveje i hvert fald tre spørgsmål:

(a) Hvad karakteriserer en selvejende institution?
(b) Er Fondsudvalgets – og fondslovenes – forudsætning om, at begreberne fonde og selvejende institutioner reelt er synonymer, holdbar?
(c) Hvilke retsfigurer kan være omfattet af begrebet en selvejende institution?

Ad (a): Når det gælder fonde, hører begrebet selvejende institution sammen med to af de hovedkarakteristika, der er undersøgt foran, nemlig

233. Kreditkassen var Danmarks ældste realkreditinstitut, stiftet som følge af den store brand. Efter realkreditloven af 1970 ophørte kassen med at yde lån.
234. Hverken i Sverige eller Norge har begrebet fået samme opmærksomhed som herhjemme. Begrebet nævnes kort hos *Katarina Olsson* s. 19 med note 20 og *Magnus Aarbakke* i TfR 1984 s. 4.
235. I forarbejderne til erhvervsfondslovens § 25 a, der blev indsat ved lov nr. 449 af 7. juni 2001 (konsekvensændringer som følge af ny regnskabslov), hedder det, at fonde "normalt" ikke kan være dattervirksomheder. Ordet normalt er i denne sammenhæng misvisende.

den uafhængige bestyrelse og reglen om, *at midlerne ikke kan gå tilbage til stifteren og visse nærstående.*

Det siger sig selv, at det ikke kan tillægges enebetydning, om en institutions vedtægter indeholder ordene "selvejende institution" eller ej. Tilsvarende bliver et aktieselskab ikke til et aktieselskab, blot ordene findes i vedtægterne. En fond bliver først selvejende, når det i vedtægterne er sikret, *at* institutionen har et lovligt formål, *at* fondsbestyrelsen har en sådan sammensætning, at den er (fondsretligt) uafhængig af fondens stifter, *og det* er sikret – i første omgang formelt – at midlerne er bindende udskilt fra stifterens formuesfære.

Når det gælder foreninger, tager tingene sig lidt anderledes ud. Her må der antages at være to varianter:

(1) Foreningen er selvejende, hvis stifterne i foreningens vedtægter erklærer, at midlerne ved foreningens opløsning skal gå til beslægtede formål (eller alternativt til "almennyttige formål"). Derimod har reglen om den uafhængige bestyrelse ikke noget grundlag i foreningsretten, hvor der intet er til hinder for, at stifterne og/eller dem nærstående udgør hele bestyrelsen. (2) Samme resultat opnås, hvis der stiftes en forening af ikke-økonomisk karakter, og vedtægterne ikke udtrykkeligt angiver, at midlerne ved opløsning kan gå tilbage til medlemmerne.[236]

Med hensyn til indsamlede midler gælder det samme som ved foreninger, jf. ndf. under punkt (c).

Ad (b) Fondsudvalgets bemærkninger om begrebet selvejende institutioner blev fulgt op i et svar på et spørgsmål fra Retsudvalget i forbindelse med 1991-loven. Justitsministeren anførte bl.a. følgende:

> »... rejser i henvendelsen nogle spørgsmål vedrørende begrebet »selvejende institution«, idet man tilsyneladende går ud fra, at der med lovforslaget indføres en fondsretlig sondring mellem fonde og selvejende institutioner.
>
> Dette er imidlertid ikke tilfældet.
>
> Fondslovens § 1, stk. 1, der ikke foreslås ændret, lyder således: »Lovens kapitel 1-12 gælder for fonde, legater, stiftelser og andre selvejende institutioner (fonde).« Loven gælder således for en kategori, som uanset deres betegnelse har det fællestræk, at de er »selvejende«, idet ingen i institutionen har ejendomsret til institutionens formue.
>
> I fondsretlig henseende vil kriterierne for, hvornår der foreligger en fond eller en (anden) selvejende institution, således stadig være ens. Der vil fortsat heller ikke være knyttet særlige retsvirkninger til brugen af den ene eller den anden betegnelse.«

236. Jf. *Poul Meyer*: Dansk Foreningsret (1950) s. 117 og *Betænkning* s. 216.

Det er sjældent, at man ser begrebet selvejende institution defineret i lovgivningen eller administrative forskrifter. Der findes vistnok kun følgende eksempel: Efter (bl.a.) universitetslovens § 10, stk. 2, kan et universitet efter regler, der fastsættes administrativt, indgå aftaler af ikkekommerciel karakter med selvejende institutioner og organisationer, der har tilknytning til institutionerne, og hvis hovedformål er knyttet til institutionens formål. Her tænkes på kantiner, bogformidling o.l. Der er fastsat regler i bekendtgørelse nr. 358 af 17. maj 2001, hvor det i § 3, stk. 2, hedder:

> »Ved selvejende institutioner og organisationer efter stk. 1 forstås i denne bekendtgørelse fonde og foreninger.«

Ved den nærmere bedømmelse er der grund til at følge *Ernst Kauffmanns* opfattelse og således sondre mellem "fundatspraksis" – d.v.s. private fonde – og fonde, hvor det offentlige er involveret via lovgivning eller på anden måde, jf. for den sidstnævnte kategoris vedkommende undersøgelserne i kap. 5 ff. For de private fondes vedkommende ligger det klart, at de er selvejende institutioner, og der er intet, der hindrer, at staten ved eller i henhold til lov etablerer en selvejende institution. Problemet bliver herefter, om der blandt de ikke-private institutioner, der ikke opfylder kravene til en fondsdannelse, kan hævdes at foreligge en selvejende institution. Dette rejser spørgsmålet, om der findes et begreb sui generis for de offentlige fonde, jf. Del III.

Ad (c): I afsnit 6 foran er omtalt en række (mulige) alternativer til en fondsdannelse. Blandt de omtalte retsfigurer ligger det fast, at *rentenydelseskapitaler* og *båndlagte kapitaler* falder uden for begrebet selvejende institutioner, og at det samme gælder de *uselvstændige stiftelser*, der alle er kendetegnet ved, at der er en (ekstern) ejer af kapitalen (midlerne).

Tilbage bliver herefter foreningerne, der er omtalt under (a) samt indsamlede midler, hvor indsamlingen endnu ikke er resulteret i en egentlig fondsdannelse.

> Ugeskriftet indeholder undertiden afgørelser om retsdannelser, der kaldes selvejende institutioner, men hvor der ikke focuseres på kategorispørgsmålet, se eksempelvis *U 1999.728 H* (afskedigelse af tjenestemand i Aalborg Festival; det kan ikke af dommen ses, om den pågældende gjorde fondsretlige synspunkter gældende, selv om der nok kunne være anledning hertil), *U 1993.727/2 Ø* (gratis mælk til elever på Amager Lille Skole), *U 1984.908 SH* (den selvejende institution Hus og Hus imellem; erstatnings-

sag, der ville få et andet udfald i dag), *U 1977.289 H* (Foreningen Danske Olieberedskabslagre) og *U 1974.965 Ø* (den selvejende intitution Aalholm Automobil Museum).

Om Danske Olieberedskabslagre siger dommen, at »foreningen er en selvejende institution, hvis formål er at overtage medlemmernes forpligtelse til at opretholde beredskabslagre og mindstebeholdninger af mineralolie og produkter heraf. Herudover kan foreningen med handelsministeriets godkendelse oprette lagre af andre produkter, der er af væsentlig betydning for anvendeligheden af de oplagrede produkter. Opløsning af foreningen og ændring af vedtægter skal godkendes af handelsministeriet. Ministeriet udpeger et medlem af foreningens bestyrelse, og denne kan ikke afhænde eller pantsætte fast ejendom uden ministeriets godkendelse. ... Endvidere er det bestemt, at staten ved beredskabsordningens eventuelle ophør har ret og pligt til at overtage foreningens aktiver og passiver.«

Fra materialeindsamlingen kan også nævnes[237] *Dansk Varefakta Nævn (DVN)*, der ifølge vedtægterne er oprettet som en selvejende institution i 1957 i et samarbejde mellem organisationer og institutioner inden for handel, håndværk, industri og forbrugere. Formålet er at virke for frivillig anvendelse af oplysende mærkning af brugsegnede varer eller tjenesteydelser til forbrugere. Nævnet påser, at de i deklarationerne givne oplysninger er korrekte, og at de anvendte deklarationer bliver ensartet udformet samt medvirker ved fastsættelse af deklarationsterminologi og prøvnings- og analysemetoder.

Efter vedtægternes § 4 kan Dansk Varefakta Nævn give tilladelse til anvendelse af et i overensstemmelse med bestemmelserne i fællesmærkeloven til brug for Dansk Varefakta Nævn indregistreret fællesmærke.

Dansk Varefakta Nævns medlemmer er de organisationer, institutioner eller andre (herunder personer) med relation til handel, håndværk, industri og forbrugere, der til enhver tid er optaget som medlemmer i henhold til beslutning truffet af Repræsentantskabet. Driftsmidler søges tilvejebragt ved afgifter ved anvendelsen af mærket, indtægter ved konsulent- og rådgivningsvirksomhed, bidrag fra Dansk Varefakta Nævns medlemmer, samt tilskud fra institutioner og andre, der måtte være interesseret i nævnets arbejde, herunder offentlige myndigheder. (Ved fastsættelsen af indtægter skal efter vedtægterne tilstræbes, at medlemmerne slipper for bidrag).

Endvidere fastsætter vedtægternes § 20, at i tilfælde af Dansk Varefakta Nævns opløsning skal dets eventuelle formue fordeles mellem de bidragydende medlemmer og staten i forhold svarende til størrelsen af de nævntes

237. Smh. *Akademiet for de Tekniske Videnskaber*, der er nærmere omtalt ovf. under afsnit *6.3*.

tilskud gennem de sidste 3 år før opløsningstidspunktet. – Det er således vanskeligt at finde belæg for, at der foreligger en selvejende institution.

Ved de *indsamlede midler* (ovf. under afsnit *6*) må der antages at være en formodning for, at midlerne i indsamlingsfasen ejer sig selv (og at midlerne derfor skal separeres på særskilt bankbog e.l.), medmindre man befinder sig i den vistnok ikke sjældent forekommende situation, hvor bidragyderne har betinget sig enten, at der skal indsamles et vist beløb, eller at indsamlingen skal vise sig bæredygtig. Man skal erindre, at vi her er på et område, hvor der ikke nødvendigvis bliver talt så højt om "tilsagn", "betingelser" og andre forhold, medmindre bidragyder kan se sine fordele i det, f.eks. som led i en virksomheds markedsføring, sponsorvirksomhed e.l.

Materialeindsamlingen viser, at begrebet selvejende institution undertiden anvendes noget i flæng, uden at der ligger dybere tanker bag. Analysen illustrerer, at andre retsfigurer end fonde kan være selvejende institutioner. Dette fører til, at forarbejderne til fondslovene på dette punkt må læses med varsomhed, idet de kan tages til indtægt for en retstilstand, der ikke fandtes i begyndelsen af 1980'erne, og som heller ikke findes nu. Det samme gælder – som en konsekvens – retskildeværdien af Justitsministeriets svar i forbindelse med 1991-loven, gengivet ovenfor. Problemet er *ikke*, at fonde er selvejende institutioner – det vil en fond altid være – *men at* der ikke kan sættes lighedstegn mellem begrebet fond og begrebet selvejende institution.

I dette afsnit er de selvejende institutioner behandlet inden for kredsen af private fonde og andre institutioner, der kan have lighedspunkter med fonde. Tilbage bliver forholdet til institutioner, der er oprettet af det offentlige eller er dannet på offentligt initiativ, eller som dog næres af det offentlige i et sådant omfang, at de er omfattet af begrebet "offentlige fonde". Dette spørgsmål tages op i Del III.

Kapitel 4

De enkelte fondskarakteristika

1. Den videre udvikling[238]

Fondslovene krævede fra 1983-1991, at fonde blev registreret, og det var en gyldighedsbetingelse for fonde, der blev stiftet efter den 1. januar 1985. Etableringen af Fondsregistret betød, at man hurtigt kom til at tage stilling til en række principielle spørgsmål, således som Fondsudvalget havde forudsat, og at der blev dannet en praksis. Det skete gennem den såkaldte *legalitetsprøvelse*, hvor Fondsregistret inden registreringen tog stilling til, om der forelå en fond. Fondsregistrets afgørelser (såvel negative som positive) var endelige og skulle lægges til grund af andre myndigheder. Det var særlig aktuelt for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (p.g.a. den dagældende dobbeltregistrering af erhvervsdrivende fonde) og for skattemyndighederne.

> Selv efter fondslovenes ikrafttræden blev der til registrering anmeldt et overraskende stort antal fonde, hvis vedtægter var skrevet efter det "advokat- og revisorparadigma", der blev anvendt før 1985.[239] Fonde, hvis fundats var forsynet med offentlig stadfæstelse, voldte i almindelighed ikke problemer.
>
> Det er formentlig en almindelig erfaring, at gennemførelsen af lovgivning på et område, der på nogle punkter havde nærmet sig et "tag selv bord", ville bringe en del diskutable forhold frem i lyset. Disse forhold blev søgt rettet, og der skete en værdifuld problemopfangning. Selv om Fondsregistret førte en lidt restriktiv praksis, gav ingen af sagerne anledning til retssager, bortset fra – nogle år senere – *U 1991.819 H*, men sagerne gav erfaringer med hensyn til, hvorledes man hensigtsmæssigt kunne reparere "invalide" fonde.
>
> En særlig kategori udgjorde de indretninger, der (ofte med ordet "fond" eller tilsvarende betegnelse i navnet) *lå i grænselandet mellem fonde og foreninger*. Der var tale om et stort antal sager, jf. kap. 3 (under *6.3*).

Fondslovene (og fondsbegrebet) har kun givet anledning til en beskeden teoretisk debat. Det væsentligste bidrag har været følgende: I *Centrossa-*

238. En kort introduktion til kap. 3-4 er givet i kap. 1 (under *4.5.*).
239. Der var navnlig ikke taget højde for fondslovens §§ 9-10 (kapitalreglerne), §§ 13-14 (bestyrelsesreglerne) eller § 29 (uddelingsforpligtelsen).

gen[240] (EF-Domstolens afgørelse af 9. marts 1999) statuerede Domstolen, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke kunne nægte at registrere en filial af et selskab, der var hjemmehørende i Storbritannien. I U 1999 B s. 163 ff (og i Advokaten 2000 s. 296) har *Erik Werlauff* i en analyse af dommen bl.a. konkluderet, at der nu kan argumenteres for, at der ikke kan skrides ind over for en etablering i et filialland, hvor selskabet ønsker sin hovedaktivitet. Ifølge forfatteren følger det heraf,

> »at fx dansk rets meget rigoristisk håndhævede krav til fonde, både erhvervsdrivende og andre fonde, hvorefter der ikke skal blot være opfyldt visse kapitalkrav, men også visse uafhængighedskrav i forhold til stifteren, ikke fuldt ud vil kunne opretholdes. De danske fondsretlige og fondsskatteretlige principper håndhæves så konsekvent, at den danske opfattelse af fondsbegrebet reelt bliver opfattet som internationalt præceptivt, jf. *Erik Werlauff* i UfR 1997 B s. 96 ff og samme i »European Taxation« 1997.159 ff og 1998.143 ff, men i det omfang, denne praksis er udtryk for en automatisk underkendelse af retssubjektiviten hos den udenlandske fond, som ikke opfylder danske krav, vil en sådan praksis ikke kunne opretholdes. Hermed er ikke givet udtryk for, at enhver udenlandsk kapitaldannelse, der i oversættelsen angiver sig som en "fond", nødvendigvis skal anerkendes som sådan. Der kan være *trusts* og andre kapitaldannelser, der ikke tilsigter etablering af nogen selskabs- eller fondsdannelse eller dannelse af anden form for virksomhed eller juridisk person.«

Det er min bedømmelse, at *Erik Werlauffs* opfattelse savner holdepunkter. *For det første* indeholder hans artikel (eller øvrige forfatterskab på fondsområdet) ikke nogen dokumentation af, at dansk fondsret skulle stille, hvad forfatteren betegner som "meget rigoristisk håndhævede krav"[241] (hverken med hensyn til kravene eller med hensyn til håndhævelsen af disse), og *for det andet* er der intet i Centrossagens præmisser, der sprogligt eller indholdsmæssigt taler for, at sagen har nogen relevans for det danske fondsbegreb.

---

240. Afgørelsen er allerede livligt kommenteret i litteraturen, jf. bl.a. *Karsten Engsig Sørensen* i Nordisk Tidsskrift for Selskabsret 1999/2 s. 92 ff og i U 2000 B s. 103 ff, *Søren Friis Hansen og Jens Valdemar Krenchel*: Lærebog i selskabsret I (1999) s. 104 ff, *Søren Friis Hansen* i Julebog 1999, Juridisk Institut, s. 143 ff og i Nordisk Tidsskrift for Selskabsret 2000/1 s. 45 ff samt *Henrik Dam* og *Søren Friis Hansen* i U 2000 B s. 352 ff.
241. En kyndig mand som *Erik Werlauff* kan næppe mene, at kravet om, at der skal være ét bestyrelsesmedlem, der er uafhængig af stifteren, skulle være »meget rigoristisk«. Tænkes der på "krympereglen", der traditionelt har været et problem, når danskere i nød etablerer institutioner i udlandet, se eksempelvis Landsskatterettens kendelse af 6. maj 1997, der er delvis gengivet i *TfS 1998.563 Ø?*

2. Nærmere undersøgelse af fondes hovedkarakteristika (oversigt)

Hovedprincipperne i fondsbegrebet må antages at ligge nogenlunde fast i dansk ret (»er så indarbejdet«[242]), men udsagnet gælder kun hovedpunkterne. Der er en række detailspørgsmål, der trænger til (yderligere) analyse og vurdering. Det er disse spørgsmål, der inden for gruppen af hovedkarakteristika – *formål, kapital, uafhængig ledelse* og "*krymperegelen*" – er genstand for dette kapitel.

Det har stået klart længe, at en undersøgelse af de fire hovedkarakteristika ikke i sig selv fører til en entydig besvarelse af, om en konkret institution er en fond (i fondslovens forstand) eller ej. Institutionen kan som nævnt være en forening eller en del af foreningen, eller der kan foreligge en rentenydelseskapital. Det er derfor nødvendigt at inddrage *andre* karakteristika, navnlig institutionens *varighed* og *navn* (ndf. *7*).

Endvidere undersøges nogle spørgsmål i relation til *sanktionering af invalide fonde* (d.v.s. om mangler ved en fondsdannelse kan "repareres", og hvorledes dette i bekræftende fald bør ske), idet dette problem, der for alvor blev aktuelt ved fondslovene i 1984, stadig opstår i administrativ praksis. Problemet var ikke drøftet i Fondsudvalgets betænkning og må overvejes på grundlag af mere almene synspunkter. Forholdet til fondsskatteretten belyses.

3. Formål

3.1. *Indledning*

Når det i fondslovens § 6, stk. 1, nr. 3, og tilsvarende i erhvervsfondslovens § 7, stk. 1, nr. 4, hedder, at en fonds vedtægter skal indeholde en *angivelse af fondens formål*, er der tale om en lovfæstelse af det, alle synes at være enige om må gælde som en almindelig retsgrundsætning, nemlig at dannelsen af en fond uden et eller flere formål vil savne mening. Fondens midler ville bortset fra administration og beskatning være genstand for evig akkumulation[243] – det ville jo netop være den døde hånd i renkultur.[244] De pågældende lovbestemmelser har først og fremmest ordensmæssig karakter, men det har vist sig ikke at være helt så enkelt. Ikke mindst (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen) har vanskeliggjort

242. *Betænkning* s. 43.
243. Smh. *Lærebog* s. 15.
244. Det må som nævnt ndf. under *3.8* ikke overses, at der i sig selv er noget "død hånd" over en fond, idet midlerne som følge af den manglende ejerkreds aldrig går i arv.

debatten om fondsbegrebet ved – til stadighed – at hævde, at en erhvervsdrivende fonds formål ikke behøver at være eksternt. Synspunktet er, at der findes erhvervsdrivende fonde, stiftet før den 1. januar 1985, uden eksterne formål, og – *kumulativt* – at dette også er erhvervsfondslovens ordning. Det er ikke let at følge tankegangen, men p.g.a. myndighedens centrale placering med hensyn til erhvervsdrivende fonde er det nødvendigt at undersøge spørgsmålet. Dette sker ndf. under afsnit *3.6-3.7*. Når man frem til, at en sådan ordning er lovlig efter erhvervsfondslovens ikrafttræden, er der enten tale om et væsentligt hul i loven, *eller* om et væsentligt korrektiv til et i øvrigt fast fondsbegreb.

3.1. *Lov og ærbarhed*

Fondsudvalget (*Betænkning* s. 34 og 50 f) foreslog, at det direkte skulle fremgå af loven, at formålet ikke måtte stride mod lov eller ærbarhed,[245] men dette gled ud under den departementale behandling, da Justitsministeriet fandt, at dette krav måtte gælde som almindelig retsgrundsætning. Fondsregistret måtte fra 1985 afvise nogle fonde, hvis vedtægter indeholdt lovstridige formål, men stifterens valgfrihed er så vid, at fænomenet sjældent forekommer. Se fra administrativ praksis Fondsregistrets afgørelse af 5. juli 1985, hvor registrering blev nægtet under henvisning til, at formålet »pålagte bøder i forbindelse med retssager« måtte antages at være ulovligt. Det ligger også fast, at formålet ikke behøver at kunne kategoriseres som almennyttigt /almenvelgørende, men at skatte- og afgiftslovene begunstiger og dermed giver incitament til etableringen af fonde med sådanne formål, jf. ndf. Familien kan fortsat begunstiges, idet stifteren af en familiefond, der oprettes efter den 1. januar 1985 dog skal respektere "fideikommisforbudet" i fondslovens § 7 (erhvervsfondslovens § 8).

Efter arvelovens § 54 er en testamentarisk bestemmelse, der går ud på en anvendelse eller tilintetgørelse af efterladenskaber, som åbenbart savner fornuftig mening, ugyldig. Selv om ikke alle fonde stiftes ved testamente, kan der ikke være tvivl om, at princippet kan anvendes generelt i fondsretten. Det må således antages, at der ikke kan stiftes en fond med formål, der åbenbart savner mening eller er umuligt at opfylde. Der findes ikke eksempler for fondes vedkommende, og eksemplerne i den arveretlige litteratur tyder på, at det er et særsyn i testamentslivet.[246]

245. Det er aldrig lykkedes at finde en fond, hvis formål er i strid med begrebet "ærbarhed", smh. allerede *Betænkning* s. 50. Det tilsvarende gælder de andre nordiske lande.

246. Smh. *Betænkning nr. 291/1961 om arvelovgivningen s. 107 f* og *Svend Danielsen*: Arveloven (4. udg. 1997) s. 458 ff.

Selv om nogle fondsstiftere ønsker at sætte en mindesten over sig selv, vil de fleste nok erkende, at egocentrisk opførsel på grænsen af arvelovens § 54 næppe er vejen i så henseende. Problemstillingen har imidlertid en fondsretlig variant, nemlig om en fonds formål skal være *proportionalt* med fondens aktiver, smh. ndf.

På det principielle plan er det således tilstrækkeligt at konstatere, at en fond skal have et eller flere formål, der ikke strider mod lov (herunder fondslovene) eller ærbarhed.

Den nærmere bedømmelse af formålsbetingelsen involverer en række problemstillinger, bl.a. om fondes formål skal være almenvelgørende (almennyttige), jf. afsnit *3.2*. Spejlsiden af drøftelsen af dette spørgsmål udgøres navnlig af familiefondene (*3.3*). Hertil kommer, om vedtægterne kan udpege destinatarerne ved navn – eventuelt som solodestinatar – og man må overveje, om der er grænser for, hvor store uddelinger, der kan ske til enkeltpersoner.

3.2. *Almenvelgørende/almennyttig*

3.2.1. I *Betænkning* s. 171-178 findes som bilag 3 et "Notat om begrebet "almennyttig" ", der bygger på en undersøgelse af lovgivningen og høringssvar fra en række ministerier. Fondsudvalget fandt, at begreberne almenvelgørende/almennyttig ikke burde anvendes i fondsloven eller erhvervsfondsloven, idet begreberne var for uklare og kunne veksle over tid. Udvalget pegede dog s. 178 på, at begreberne ikke nødvendigvis bør have samme retsvirkninger i alle relationer, uden at man dog uddybede dette synspunkt.

Fondslovene indeholder (således) ikke bestemmelser, der knytter retsvirkninger til, om en fond må antages at have formål, der har særlig samfundsmæssig interesse. Der er eksempelvis ikke et forstærket tilsyn med sådanne fonde, ligesom der ikke er et "slappere" tilsyn med eksempelvis familiefonde. Fondene behandles ens, bortset fra at man har valgt at sætte små fonde uden for loven, dog med en vis regulering i fondslovens § 1, stk. 4.[247] Begreberne almenvelgørende (almennyttig) findes derimod i en række andre love, særligt i skatte- og afgiftslovene, og jeg giver derfor en kort omtale af, hvor begreberne optræder.

247. "Små fonde" findes ikke i erhvervsfondsloven, idet alle erhvervsdrivende fonde skal have en grundkapital på mindst 300.000 kr.

3.2.2. Ser man nærmere på begrebernes anvendelse i lovgivningen[248] finder man følgende kategorier:

3.2.2.1. I selskabslovene m.v. findes begreberne bl.a. i aktieselskabslovens § 114, hvorefter generalforsamlingen kan beslutte, at selskabet skal yde gaver til

> »almennyttige eller dermed ligestillede formål, for så vidt det under hensyn til hensigten med gaven, selskabets økonomiske stilling samt omstændighederne i øvrigt må anses for rimeligt. Bestyrelsen kan til de i 1. pkt nævnte formål anvende beløb, som i forhold til selskabets økonomiske stilling er af ringe betydning.«
>
> Den tidligere anpartsselskabslov havde i § 83 en bestemmelse, der svarede til § 114, jf. herved *U 1999.1994 H*, hvor et (meget velkonsolideret) anpartsselskab havde ydet en gave på 700.000 kr. til et andet aktieselskab, der drev professionel fodbold. Højesteret tiltrådte skattemyndighedernes opfattelse, hvorefter der forelå "maskeret udbytte" til eneanpartshaveren, med følgende præmisser:
>
> »... SIF Support A/S (har) efter vedtægterne til formål at drive professionel fodbold og dermed associeret virksomhed. Dette selskab har ... drevet virksomhed i overensstemmelse hermed og skal efter vedtægterne ikke anvende overskud til almennyttige formål. Selv om selskabet i et vist omfang har ydet støtte til Silkeborg Idrætsforening, tiltræder Højesteret, at der er tale om en erhvervsdrivende virksomhed. Gaven fra OM Consultancy ApS til SIF Support A/S kan derfor ikke anses for ydet til almennyttige eller dermed ligestillede formål. ...«

Der findes ikke andre trykte domme om disse bestemmelser, der er behandlet af *Erik Werlauff* i U 1992 B s. 203 ff. *Werlauff* antager med støtte hos *Bernhard Gomard* i Aktieselskabsret (2. udg. 1970) s. 132 f, at "der kan være et rimeligt behov for politiske ydelser[249] også fra aktieselskaber." Hvis dette udsagn skal forstås som en bemærkning de lege ferenda, må den stå for forfatternes regning, men det forekommer givet, at der ikke er hjemmel hertil i aktieselskabslovens § 114. (Om "uddelingspraksis" med hensyn til de politiske partier er der dog næppe tvivl; det praktiske liv hænger sig ikke i juristeri).

For *pengeinstitutter* fastsætter bank- og sparekasselovens § 39, stk. 2, at repræsentantskabet kan bestemme, at der af det årlige overskud skal anvendes beløb til almennyttige eller velgørende formål. Sådanne beløb

248. Jeg har set bort fra "almene boliger", men i øvrigt skulle omtalen i dette afsnit være dækkende for lovgivningens anvendelse af begreberne almenvelgørende og almennyttig.
249. Forfatterne mener formentlig hermed ydelser til politiske formål.

kan eventuelt henlægges til en særlig fond[250] til senere udbetaling. Hvis sparekassens solvensprocent udgør mindre end 15 pct., kan der til almennyttige eller velgørende formål højst anvendes 10 pct. af overskuddet.[251] Bank- og sparekasselovens § 39 a indeholder en nogenlunde tilsvarende bestemmelse for andelskasser.

§ 76 a og § 76 b i lov nr. 333 af 16. maj 2000 om ændring af realkreditloven skabte som nævnt i kap. 2 (afsnit *8*) hjemmel til omdannelse af realkreditinstitutter, der er fonde. I § 76 b, stk. 4. hedder det:

> »I tilfælde af realkreditinstituttets ophør anvendes fondsreserven til almennyttige eller velgørende formål efter nærmere regler fastsat i omdannelsesbeslutningen efter § 76 a, stk. 1.«

3.2.2.2. Begreberne findes i nogle love, der tager sigte på at beskytte individet:

§ 1 i lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. med senere ændring:

> »Den, som inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.«

§ 7, stk. 4, i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger har følgende ordlyd:

> »**§ 7**. Der må ikke behandles oplysninger om ...
>
> *Stk. 4*. En stiftelse, en forening eller en anden almennyttig organisation, hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller faglig art, kan inden for rammerne af sin virksomhed foretage behandling af de i stk. 1 nævnte oplysninger om organisationens medlemmer eller personer, der på grund af organisationens formål er i regelmæssig kontakt med denne. ...«

3.2.2.3. Fremdeles findes begreber i nogle særlove, der ikke har noget samlet mønster. Dette gælder

250. En sådan "fond" (ofte kaldet en gavefond) er ikke en fond i fondslovens forstand og er stadig en del af pengeinstituttets aktiver. I skrivelse af 12. maj 1999 udtalte Finanstilsynet i et svar til en bank, der ønskede at etablere en selvstændig fond, der skulle deltage i lokalområdets udvikling, at man ikke kunne vurdere, om den påtænkte fond havde et formål, der kunne karakteriseres som almennyttigt eller dermed ligestillet. Afgørelsen kan læses under principielle afgørelser på Finanstilsynets hjemmeside.

251. Den væsentligste afgørelse om § 39 er *U 2000.1553 H*, der er omtalt i kap. 2 (afsnit *8*).

§ 5, nr. 3, i lovbekendtgørelse nr. 623 af 15. september 1986 om offentlige indsamlinger bestemmer, at loven ikke gælder for

»Indsamlinger gennem dagblade til almenkendte, velgørende institutioner, såfremt der af det indsamlende blad gives kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister og der fra de modtagende institutioner gives kvittering, som offentliggøres af bladet.«

§ 9 i bekendtgørelse nr. 991 af 6. november 2000 om informations- og indholdstjenester med integreret taksering (tidligere service 900-tjenester):

»Kategori VI: Opkaldstakserede tjenester til almennyttige indsamlinger ...«

Lovbekendtgørelse nr. 924 af 5. oktober 2000 om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt foreningsarbejde og Folkeuniversitetet:

»**§ 4**. En folkeoplysende forening er
1) en forening, der tilbyder folkeoplysende voksenoplysning m.v., ... eller
2) en forening, der tilbyder frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde, ...
Stk. 2. En folkeoplysende forening... skal
7) have en virksomhed, der er almennyttig og kontinuerlig.«

»**§ 5**. ...
Stk. 3. En folkeoplysende forening må ikke oprettes eller drives i kommercielt øjemed ... Ved en folkeoplysende forenings opløsning skal et eventuelt overskud, der er opstået ved deltagerbetaling ved foreningens virksomhed efter denne lov, tilfalde almennyttige formål.«

3.2.2.4. Det er dog især i skatte- og afgiftslovgivningen, man finder begreberne almenvelgørende (almennyttig). Fondene behandles i afsnit *3.2.2.5*., medens dette afsnit opregner de steder, hvor man iøvrigt finder begreberne:

Boafgifter
§ 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 752 af 23. august 2001 om afgift af dødsboer og gaver (boafgiftsloven):

»*Stk. 2*. Skatteministeren er bemyndiget til at bevilge afgiftsfritagelse for arv, legat og forsikringer m.v., som tilfalder offentlige institutioner, den danske folkekirke, valgmenigheder, religiøse samfund, foreninger, selskaber eller stiftelser med almenvelgørende eller andet almennyttigt formål.«

Den principielle afgørelse er *U 1999.213 H (U 1996.1248 H)*, der er omtalt nedenfor.

Ejendomsbeskatning
§ 8, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 876 af 20. september 2000 om beskatning til kommunerne af faste ejendomme (med senere ændringer):

»**§ 8**. Kommunalbestyrelsen kan meddele hel eller delvis fritagelse for kommunal grundskyld af:
...
b) Sports- og idrætsanlæg tilhørende gymnastik-, idræts- og skytteforeninger eller andre organisationer med samme formål. Endvidere kan fritages ejendomme, der anvendes til ungdomslejre og lejrpladser eller til feriekoloni for børn, når ejeren er en organisation, hvis hovedformål er at fremme børns eller unge menneskers friluftsliv.[252]
c) Ejendomme, der ejes af almenvelgørende stiftelser eller andre institutioner med almennyttigt formål, og som anvendes til institutionens formål ...«

Ligningsloven
I lovbekendtgørelse nr. 887 af 8. oktober 2001 (ligningsloven) findes bl.a. følgende:

§ 7 litra z. (Bestemmelsen er gengivet i kap. 2 (under *9.3*).

»**§ 8 A**. Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kan fradrages gaver, som det godtgøres, at giveren har ydet til foreninger, stiftelser, institutioner m.v., hvis midler anvendes i almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer ...«

»**§ 8 H**. Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kan selskaber, som er skattepligtige efter selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 1-2 d og 3 a-6, samt § 2, stk. 1, litra a, fradrage gaver, som det godtgøres at selskabet har ydet til almenvelgørende eller på anden måde almennyttige foreninger, stiftelser, institutioner m.v., der anvender deres midler, herunder de modtagne ydelser, til forskning. Foreningerne, stiftelserne og institutionerne skal være hjemmehørende her i landet.
...«

252. Denne bestemmelse er gengivet for at vise den ejendommelige lovgivningsteknik: Litra b har kun selvstændig berettigelse, hvis de pågældende institutioners formål ikke kan rummes inden for litra c.

»**§ 12**. ...

Stk. 2. Udgifter til ensidigt påtagne forpligtelser som nævnt i stk. 1 kan fradrages, hvis ydelsen tilfalder foreninger, stiftelser, institutioner m.v. eller religiøse samfund som godkendt efter stk. 3. ...

Stk. 3. Fradragsret efter stk. 2 er betinget af, at skatteministeren har godkendt foreningen, stiftelsen, institutionen m.v. eller det religiøse samfund som berettiget til at modtage løbende ydelser med den virkning, at yderen får fradrag for dem. Religiøse samfund kan godkendes, hvis de er hjemmehørende her i landet. Foreninger, stiftelser, institutioner mv kan godkendes, hvis de er hjemmehørende her i landet, er almenvelgørende eller på anden måde almennyttige og anvender deres midler, herunder de modtagne ydelser, til humanitære formål, til forskning eller til beskyttelse af naturmiljøet.

...«

Told- og Skattestyrelsen udsender regelmæssigt lister over de fonde, foreninger m.v., der er godkendt efter ligningslovens §§ 8 A, 12, stk. 3, eller boafgiftslovens § 3, stk. 2. Sigtet er bl.a. at facilitere bobestyreres arbejde samt at "tjene som inspiration for personer og organisationer m.v., som ønsker at give et bidrag til et godt formål." Det er for tiden TSS cirkulære 2001-30 af 5. september 2001, der desuden indeholder en fortegnelse over tidligere godkendte institutioner, der ikke længere opfylder betingelserne. Samtidig har styrelsen i cirkulære 2001-37 lempet betingelserne for optagelse, idet de grundlæggende betingelser – foruden at formålet er almenvelgørende eller almennyttigt, og at institutionen er hjemmehørende i Danmark – nu er

1) at midlerne anvendes til fordel for en kreds af personer, der ikke geografisk eller på anden måde er begrænset til et befolkningsunderlag på under 40.000,
2) at antallet af gavegivere overstiger 100 (tidligere 150) i gennemsnit om året over en 3-årig periode, og
3) at den årlige bruttoindtægt eller formuen (egenkapitalen) overstiger 150.000 kr.

Det er vanskeligt at se, hvorledes en fond kan opfylde betingelsen om antallet af gavegivere. Alligevel må det konstateres, at der optræder en række fonde på listen.

De væsentligste afgørelser om § 12 er *U 1995.721 og 725 H*, der statuerer, at to selskaber havde fradragsret efter § stk. 3, selv om de almennyttige formål var funderet i hovedanpartshaverens interesser.

Moms

Lovbekendtgørelse nr. 804 af 16. august 2000 om momsloven:

»**§ 13**. Følgende varer og ydelser er fritaget for afgift:
...
4) Foreningers og organisationers levering af varer og ydelser i nær tilknytning hertil til deres medlemmer i disses fælles interesse og mod et kontingent. Det er en forudsætning, at foreningen m.v. ikke arbejder med gevinst for øje, og at formålet er af politisk, fagforeningsmæssigt, religiøs, patriotisk, filosofisk eller filantropisk karakter eller vedrører borgerlige rettigheder. ...[253]

(Bestemmelsen stammer fra 1994-loven, og det nævnes i forarbejderne, at de pågældende foreninger m.v. hidtil har været afgiftsfritaget.)

18) Varer og ydelser, der leveres i forbindelse med afholdelsen af velgørende arrangementer. ... Som velgørende arrangementer anses arrangementer af kortere varighed, hvis overskud fuldt ud anvendes til velgørende eller på anden måde almennyttige formål. ...

19) Varer leveret fra genbrugsbutikker, hvis overskud fuldt ud anvendes til velgørende eller på anden måde almennyttige formål. ...«

I momsbekendtgørelsen (nr. 192 af 20. marts 2001) hedder det i § 7:

»Der indrømmes afgiftsfrihed for varer, der af myndigheder eller velgørende organisationer godkendt til toldfrihed efter den i § 2 nævnte forordning indføres til generelle formål i forbindelse med velgørende eller filantropisk virke, såfremt varerne er erhvervet vederlagsfrit.«

Opkrævningsloven[254]
§ 11 a i lov nr. 169 af 15. marts 2000 om opkrævning af skatter og afgifter m.v. (med senere ændringer):

»Ved anmeldelse til registrering i henhold til momsloven ... skal der stilles sikkerhed for tilsvar af ...

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse på foreninger og organisationer, hvis formål er af politisk, fagforeningsmæssig, religiøs, patriotisk, filosofisk, filantropisk eller på anden måde er af almen velgørende eller almennyttig karakter, eller som udøver aktiviteter vedrørende amatørsport. Det er en betingelse, at overskuddet fra den momspligtige virksomhed fuldt ud anvendes til de nævnte formål.«

Bestemmelserne er nærmere omtalt nedenfor.

253. Praksis er omtalt i en meddelelse fra Told- og Skattestyrelsen, gengivet i *TfS 2001, nr. 645*.
254. Se om bestemmelsens forhistorie under afsnit *3.2.6.3*.

Selskabsskatteloven
§ 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 299 af 27. april 2000 med senere ændringer (selskabsskatteloven):

> »De i § 1, stk. 1, nr. 6, nævnte foreninger m.v. kan ved indkomstopgørelsen fradrage udlodninger til fyldestgørelse af vedtægtsmæssige formål, der kan anses for almenvelgørende eller på anden måde almennyttige. I tilfælde, hvor foreningen foruden erhvervsmæssig indkomst har anden indkomst, anses den ikke-erhvervsmæssige indkomst for medgået til de almenvelgørende eller på anden måde almennyttige formål, forinden nogen del af den erhvervsmæssige indkomst anses for medgået hertil.«

Skattekontrolloven
§ 2, nr. 5, i lovbekendtgørelse nr. 726 af 13. august 2001 (skattekontrolloven) bestemmer, at selvangivelsespligten ikke omfatter:

> »Foreninger m.v. som nævnt i § 1, stk. 1, nr. 6, i selskabsskatteloven, hvis foreningen m.v. som følge af fradragsretten efter § 3, stk. 2 og 3, i selskabsskatteloven ikke har indkomst til beskatning. Det er dog en betingelse, at foreningens formål udelukkende er almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt. ...«

Totalisator
§ 5 i lovbekendtgørelse nr. 766 af 14. august 2000 om totalisatorspil:

> »Såfremt bevillingshaverens overskud af totalisatoren udgør et væsentlig større beløb, end det må anses for rimeligt til anvendelse til bevillingshaverens egne formål og til de formål, bevillingshaveren naturligt støtter, kan skatteministeren betinge udstedelse af totalisatorbevilling af, at der af bevillingshaveren afgives et efter forhandling med denne af skatteministeren fastsat beløb til anvendelse i almenvelgørende eller andet almennyttigt øjemed.«

Der findes enkelte domme om begreberne, herunder beslægtede begreber ("almene formål", "velgørende" o.l.), ud over de allerede nævnte.[255] I *U 1953.190 Ø* krænkede byggeri af en børnehave i Rødovre ikke en servitut, hvorefter grundene kunne anvendes til almene formål. En sag i *U 1994.680 H* vedrørerende et pålæg til et realkreditinstitut om at foranledige et lån, der kun kunne ydes til sociale og kulturelle formål, synes ikke at give megen vejledning. De øvrige domme – *U 1996.794 H, U 1999.213 H* og *U 1999.1994 H* samt Landskatterettens kendelse i *TfS 1998, nr. 220* – vedrører skatte- og afgiftslovene og er derfor omtalt nedenfor.

255. I *U 1977.779 Ø* nævnes »almennyttig virksomhed« til støtte for, at en kommune kunne vælge at opkræve renovationsafgifter over skatterne. Der finde flere domme om almennyttige boliger.

3.2.2.5. For fondenes (og dermed også de faglige foreningers) vedkommende er det særligt skatte- og afgiftslovene, der har interesse, når det gælder begreberne almenvelgørende og almennyttig.

3.2.2.5.1. Sigtet med fondsbeskatningsloven har været at give incitament til, at en fond foretager uddeling af årets overskud til fondens formål, og det har i særlig grad været sigtet at begunstige fonde med såkaldt almenvelgørende eller almennyttige formål. Fonde med almenvelgørende/almennyttige formål får dels en "præmie" på 25% af årets uddelinger, og kan dels foretage fradrag for hensættelser, der dog skal være uddelt inden 5 år. Der er i vore dage end ikke krav om, at hensættelserne skal være specificerede.[256]

Fondsbeskatningsloven har på den baggrund en anden profil og indeholder nogle regler, der ikke kendes i skattelovene for (andre) juridiske personer eller for fysiske personer. Der er en række fællestræk, når det gælder indkomstsiden; forskellene kommer navnlig frem, når det gælder *fradrag og adgang til hensættelser med skattemæssig virkning* samt ved *beskatning af gaver, der tilfalder en fond.*

3.2.2.5.2. De relevante bestemmelser i fondsbeskatningsloven er følgende:

»**§ 3A**. ...

Stk. 2. Skatteministeren kan meddele indskydere, der er afgiftspligtige efter stk. 1, dispensation fra afgiften, såfremt indskyderen godtgør, at midlerne i den udenlandske fond eller trust anvendes i almenvelgørende eller anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer.

§ 4. I den efter § 3 opgjorte indkomst kan de i § 1, nr. 1, 2 og 4, nævnte fonde og foreninger foretage fradrag for uddelinger til almenvelgørende eller på anden måde almennyttige formål.

...

Stk. 4. Fonde og foreninger som nævnt i § 1, nr. 1, 2 og 4, kan i den efter § 3 opgjorte indkomst tillige foretage fradrag for hensættelse til opfyldelse af almenvelgørende eller på anden måde almennyttige formål.

...

Stk. 8. Skatteministeren eller den, han bemyndiger dertil, kan desuden tillade, at fonde som nævnt i § 1, nr. 1 og 4, foretager hensættelser som nævnt i stk. 3 til fyldestgørelse af kulturelle, men ikke konkretiserede for-

256. Indtil 1995 var der krav om, at fondsbestyrelsen foretog en konkretisering af, hvad man ville foretage uddeling til. Det virker noget besynderligt, at kravet blev opgivet, men det skal atter ses i lyset af, at fondsbeskatningslovens primære sigte ikke er at indbringe et provenu til de offentlige kasser.

mål, uden at betingelsen i stk. 4 skal være gældende. Ved dispensationen skal dog fastsættes en frist for anvendelse af de hensatte beløb på ikke over 15 år. ...

§ 5. I den efter § 3 opgjorte indkomst kan de i § 1, nr. 1 og 4, nævnte fonde desuden foretage fradrag for hensættelser til konsolidering af fondskapitalen. Fradraget kan ikke overstige 25 pct. af de i indkomståret foretagne uddelinger til almenvelgørende eller på anden måde almennyttige formål, jf. § 4, stk. 1.«

3.2.2.5.3. De ledende afgørelser i fondsretten om begreberne er *U 1996.794 H* (der vedrørte en faglig forenings fradragsret efter fondsbeskatningsloven), *TfS 1998, nr. 220 LSR* om kategoriseringen af en forenings indtægter samt *U 1999.213 H* (*U 1996.1248 Ø*) om en fonds forhold til arveafgiftsloven.[257]

I *U 1996.794 H* havde Dansk Navigatørforening[258] i eget regie (d.v.s. som en regnskabsmæssig postering) bl.a. oprettet en hjælpefond, der udbetalte midler til kontingenter for arbejdsløse medlemmer samt støttede medlemmer i økonomisk nød, og en uddannelsesfond, der dækkede deltagelse i tillidsmandskurser. Foreningen påstod, at der var sket uddelinger til "almenvelgørende eller på anden måde almennyttige formål". Dette blev afvist af såvel landsretten som Højesteret. Landsretten henviste til, at en ubestemt videre kreds ikke havde haft mulighed for at komme i betragtning som modtagere af udbetalingerne, der havde nær sammenhæng med foreningens fagforeningsmæssige formål. Højesteret citerede indledningsvis fra forarbejderne til fondsbeskatningsloven og udtalte herefter:

»I en række administrative forskrifter, senest Ligningsvejledningen, Aktionærer og Selskaber 1995 s. 131, er det anført, at begrebet almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt i fondsbeskatningsloven fortolkes i overensstemmelse med den fortolkning, som er lagt til grund ved administrationen af bestemmelserne i selskabslovens § 3, stk. 2, lov om afgift af dødsboer og gave § 3, stk. 2, og ligningslovens § 8 A. Disse bestemmelser

257. Hertil kommer *U 1980.531 H* (en sag fra før fondslovene om delegation af testationskompetence), hvor executor som fondens formål anførte »børn og unge, der er opvokset i Hillerød Kommune til hjælp til uddannelse i en eller anden retning, særligt til sådanne formål, hvor det ikke er muligt eller ikke er så let at opnå anden støtte fra offentlig eller privat side« og »ensomme gamle kvinder, der er bosat i Hillerød Kommune, til støtte og opmuntring«. Højesterets flertal henviste i præmisserne til, at disse formål opfyldte kravet til arveafgiftsnedsættelse i arveafgiftslovens § 3, stk. 4, hvorefter formålet skal være almenvelgørende eller almennyttigt.

258. Foreningen er som faglig forening (arbejdstagerorganisation) omfattet af fondslovens § 2 og dermed af fondsbeskatningsloven, jf. dennes § 1, stk. 3.

hjemler adgang til fradrag for gaver til eller uddelinger fra foreninger m.v., hvis midler anvendes til almenvelgørende eller på anden måde almennyttige formål. Adgang til fradrag efter ligningslovens § 8 A er yderligere betinget af, at midlerne er anvendt til fordel for en større kreds af personer, og der er i administrativ praksis fastlagt retningslinier for, hvornår denne betingelse kan anses for opfyldt, jf. Told- og Skattestyrelsens cirkulære nr. 15 af 9/12 1992.

Dansk Navigatørforening har til formål at varetage medlemmernes økonomiske og sociale interesser over for arbejdsgivere og myndigheder, jf. lovenes § 2. I tilknytning hertil har foreningen oprettet 3 såkaldte fonde – herunder hjælpefonden og uddannelsesfonden – hvis midler efter beslutning i foreningen kan anvendes til de ovenfor nævnte formål, bl.a. som sket i den foreliggende sag til medlemmer i økonomisk trang og til finansiering af medlemmers deltagelse i tillidsmandskurser.

Efter en naturlig sproglig forståelse af ordene almenvelgørende eller på anden måde almennyttig og efter forarbejderne til fondsbeskatningsloven kan de omtvistede uddelinger ikke anses for at opfylde lovens krav til fradragsret. ...«

I *TfS 1998,nr. 220 LSR*[259] statuerede Landsskatteretten, at en forening måtte anses for almennyttig, og at foreningens erhvervsmæssige indtægter måtte anses for medgået til formålet. Efter vedtægterne var foreningens

»formål er at arrangere en festival for så vidt muligt hvert tredje år, der kan bidrage til at fremme kendskabet til og interessen for national og international, nutidig og ældre kniplekunst og kniplehåndværk ...«

Sagen *U 1999.213 H* omhandler en fond, der var stiftet i 1978 af to ægtefæller. Spørgsmålet om arveafgiftsfritagelse blev aktuelt i 1993, da længstlevende afgik ved døden. Fonden arvede her ca. 7,6 mio. kr., hvoraf afgiften ville udgøre 2,6 mio. kr. Fonden skulle efter vedtægterne »virke for almen velgørende og humane, kunstneriske, videnskabelige eller deslige formål, herunder uddannelse af unge.« Der kunne ikke søges understøttelse fra fonden, men fondsbestyrelsen kunne om fornødent indkalde ansøgninger i en landsdækkende avis. Fonden søgte arveafgiftsfritagelse, men fik afslag, da fritagelse krævede

»at formålsbestemmelsen i fundatsen er fyldestgørende konkretiseret, således at bestyrelsen er bundet til at uddele fondsmidlerne til formål, der

259. Denne afgørelse er også medtaget for at illustrere largessen på området, og hvorfor begreberne ikke kan anvendes til at regulere fondes formål.

> er godkendt på forhånd. Den foreliggende fundats's formål er efter regionens opfattelse så bredt formuleret, at fundatsen i realiteten overlader det til bestyrelsen selv at skønne over, hvad der er almenvelgørende.«

Dette punkt blev gentaget af Kammeradvokaten under landsretssagen, hvor det blev fremhævet, at fondens formål var så bredt formuleret, at det ikke på forhånd kunne fastslås, at midlerne kun ville komme almenvelgørende og almennyttige formål til gode. Kammeradvokaten procederede endvidere på, at det ifølge fast og langvarig praksis ikke var tilstrækkeligt, at fundatsen angav nogle overordnede principper for uddeling. Denne administrative praksis havde været kendt for lovgiver, der ikke har fundet anledning til at ændre retstilstanden.[260]

Den konkrete tvist blev i *U 1996.1248 Ø*[261] afgjort til afgiftsmyndighedernes fordel, idet landsretten udtalte:

> »Arveafgiftslovens § 3, stk. 4, nr. 3, indeholder hjemmel til, at der som betingelse for afgiftsfritagelse kan stilles krav om, at de nævnte almenvelgørende eller almennyttige formål er konkretiseret.
>
> Formålet i sagsøgerens fundats har ikke en sådan konkretisering, at det på forhånd kan sikres, at midlerne alene vil blive anvendt til almenvelgørende og almennyttige formål. Herefter, og da der ikke findes grundlag for at antage, at sagsøgte har tilsidesat sin forpligtelse til at foretage et individuelt skøn, giver landsretten sagsøgte medhold i den nedlagte frifindelsespåstand.«

I Højesteret blev resultatet det modsatte, og Højesteret udformede nogle præmisser, der generelt sætter tingene på plads. Det hedder i *U 1999.213 H*, at

> »Efter § 2 i fondens fundats skal fondens midler tjene almenvelgørende formål, dvs. afhjælpe trang blandt en videre kreds. Herudover skal fondens midler på en række angivne områder (»humane, kunstneriske, videnskabelige«) eller områder, der kan ligestilles hermed, herunder »uddannelse af unge«, tjene almennyttige formål, dvs. virke i samfundet på en måde, som ud fra en i befolkningen almindeligt fremherskende opfattelse kan karakteriseres som nyttig, og som kommer en vis videre kreds tilgode.
>
> På denne baggrund finder Højesteret det utvivlsomt, at de midler, som fonden er tillagt som arv efter Rigmor Jørgensen, skal benyttes til »almenvelgørende eller andet almennyttigt formål«, jf. arveafgiftslovens § 3, stk. 4, nr. 3.

260. Reglerne findes i dag i boafgiftsloven, men på det relevante punkt er der ikke sket ændring.
261. Jeg behandlede landsrettens dom i Nyt om Fonde 6/1999 s. 5.

> Den fondsretlige lovgivning skal bl.a. sikre, at fondes midler bliver anvendt til formålet. Herefter finder højesteret ikke grundlag for det konkretiseringskrav, som skattemyndighederne har stillet som betingelse for arveafgiftsfritagelsen.«

Endelig spillede begreberne en rolle i *U 1987.864 Ø*, hvor spørgsmålet var, om *"Dyrefondet af 1973"* skulle registreres som erhvervsdrivende fond, da fondet ejede et anpartsselskab. Dette blev besvaret bekræftende, jf. erhvervsfondslovens § 1, stk. 2, og landsretten bemærkede, at »den omstændighed, at fondens formål efter fundatsen må anses for at være af almenvelgørende karakter[262] ... findes efter lovens ordlyd og tilblivelse ikke at kunne medføre, at sagsøgeren er undtaget fra den nævnte lovbestemmelse.«

> Jeg har foretaget denne undersøgelse for at belyse, hvor begreberne anvendes, og hvorledes de forstås i de forskellige relationer. De har i høj grad (fået?) etikettekarakter, således at man flere steder får tanken, at de er kommet med på grund af, at "sådan plejer vi at gøre". Man burde ved lejlighed kigge begreberne efter i sømmene – se herved også *3.2.6.3* ndf. – og samtidig overveje de grundliggende definitioner, herunder *at komme en vis videre kreds til gode*. Hvis der dukker en sygdom op, der har behov for hver en krone til forskning, men hvor det ligger klart, at sygdommen kun rammer 3-4 danskere om året, kan man da tale om en vis videre kreds? Som nævnt tidligere har man i administrativ praksis vedrørende udtrykket "offentlige stiftelser" bl.a. krævet, at stiftelsens midler kom en større ubestemt kreds af personer til gode. Dette fik Statsministeriet i 1943 til at udtale, at man var tilbøjelig til at antage, at "Ebberødgård" var en offentlig stiftelse, men at anstaltens formål kunne tale imod.

3.2.6. Det er kun Fondsudvalget, der synes at have overvejet, om der – bortset fra de nævnte begrænsninger i form af lov og ærbarhed m.v., der har været anerkendt længe – bør gælde et princip om frit formålsvalg, eller om fondsformen bør forbeholdes særlige formål.

3.2.6.1. Der var ikke i Fondsudvalgets kommissorium rejst spørgsmål om begrænsninger i adgangen til at oprette fonde. Tværtimod. Fondsudvalget (*Betænkning* s. 6) blev bedt om at overveje, om der var behov for en særlig tilsynslovgivning for fonde med almennyttigt formål, herunder at overveje, hvornår en fond kan karakteriseres som almennyttig.

Dette ordvalg viser, at koncipisterne af Fondsudvalgets kommisso-

262. Formålet var bl.a. at drive informationsvirksomhed, der i samfundet kan medvirke til at skabe større forståelse for dyrenes vilkår. Fondens bestyrelse havde sammenblandet fondens virksomhed (indtjeningsmåde) og fondens formål.

rium tænkte i stadfæstelsesbaner og måske reelt i forlængelse af arbejdet med en "stiftelseslov", jf. ovf. i kap. 2 (afsnit *3*). Tankegangen var klart offentligretlig: hvad skal det offentlige beskæftige sig med på tilsynsiden, og hvad må passe sig selv? Kommissoriet kan ikke hævdes at være en illustration af, at man havde lært af den stærke kritik, der førte til nedsættelsen af Fondsudvalget. Og man fortsatte med at tænke i stadfæstelsesbaner, jf. *Betænkning* s. 6, hvor man bad udvalget overveje:

> »om et sådant tilsyn nødvendiggør en anmeldelsespligt for alle fonds, eller om tilsynet kan tilvejebringes ved regulering på anden måde, f.eks. ved at en evt. lempeligere beskatning af fonds med almennyttigt formål forbeholdes fonds, der er anmeldt til tilsynsmyndigheden, og hvis fundats m.v. er godkendt af denne. ...
> c. Udvalget bør overveje, om almennyttige fonds, hvis formue er så lille, at et løbende offentligt tilsyn er unødvendigt, og ikke-almennyttige fonds, især familiefonds, bør fritages for tilsynet. Modstykket til et sådant tilsyn bør formentlig være, at der ved lov opstilles visse minimumskrav til fundatsen vedrørende bl.a. ledelse, kapitalanbringelse, regnskabsaflæggelse og revision.«

Fondsudvalget (*Betænkning* s. 33) "besvarede" denne del af kommissoriet ved at konstatere, at det nok kunne hævdes, at der ikke knyttede sig nogen afgørende (offentlig) interesse til visse fonde, navnlig familiefonde, men at udvalgets undersøgelse af begrebet almennyttige fonde havde vist, at denne retlige standard næppe var egnet til at foretage en relevant udskillelse. Det kom også i betragtning, at der var mange fonde med blandede formål. Om det reelle hovedspørgsmål anførte udvalget herefter s. 34, at der ikke var noget væsentligt behov for at begrænse friheden i formålsvalget, særligt markant s. 50 f med ordene:

> »Dette kunne ske ved kun at tillade oprettelse af fonde, der tjener et særligt kvalificeret formål. En detaljeret opregning af sådanne kvalificerede formål ville hverken være mulig eller ønskelig. En beføjelse for fondsregisteret til på et rent skønsmæssigt grundlag at nægte at registrere en fond under henvisning til, at formålet ikke anses for tilstrækkeligt kvalificeret, ville efter udvalgets mening dels være udtryk for et afgørende brud med den hidtidige retstilstand, dels være uacceptabel ud fra principielle synspunkter.
> Et forsøg på afgrænsning af visse (anerkendelsesværdige) formål måtte derfor bygge på kriterier, som har rod i lovgivning og praksis. Det mest nærliggende ville i den forbindelse være en regel om, at der kun kan oprettes fonde med almennyttigt formål. ... Gennemgangen af begrebet i lov-

givningen og administrativ praksis viser efter udvalgets opfattelse, at begrebet ikke har en bestemt fast og entydig betydning.

Dette taler i sig selv mod at lade dette kriterium danne grundlag for en lovmæssig afgrænsning af de anerkendte formål.

Hertil kommer, at der efter udvalgets mening er visse formål, som en fond bør kunne tilgodese, selv om formålet ikke efter en traditionel opfattelse kan betragtes som almennyttigt. Dette er således tilfældet med fonde, der som en væsentlig del af deres formål har videreførelse af en erhvervsvirksomhed. ...«

3.2.6.2. Hvis der skulle opstilles begrænsninger i adgangen til at oprette fonde, måtte interessen samle sig om de formål, der traditionelt kategoriseres som "almenvelgørende" eller "almennyttig". Sådanne overvejelser var nævnt i *Stiftelseutredningens* kommisorium i 1975, men det blev ikke den svenske ordning, da man lovgav i 1994. Spørgsmålet var også medtaget i stiftelsesudvalgets kommisorium, hvor det i *NOU 1998* s. 9 bl.a. hedder:

»3. Det er i dag i utgangspunktet ingen begrensninger mht hvilket formål en stiftelse kan ha. Erfaringen har vist at enkelte stiftelser har liten samfunnsnytte, eller at de blir brukt til å omgå annet regelverk. Departementet ber utvalget vurdere om det bør innføres begrensninger i hvilket formål en stiftelse kan ha. Det skal legges vekt på at stiftelser fortsatt skal kunne ivareta kulturelle og ideelle formål.«

Stiftelsesudvalget vendte sig mod (yderligere) begrænsninger i fondsvalget, jf. *NOU 1998* s. 17 ff. Man blæste både i de store og i de små horn. Det hedder bl.a., at man netop i fondsretten respekterer stifterviljen, og at dette i realiteten er en side af den dispositions- og aftalefrihed, der er grundfæstet i norsk retstradition. Samtidig er der ikke tradition for, at lovgiver afskærer myndige folk fra at disponere ufornuftigt (!).[263] Udvalget peger også på, at det er vanskeligt at skelne mellem samfundsnyttige og ikke samfundsnyttige stiftelser. De to første begrundelser er traditionelle, men forekommer ikke afgørende ved drøftelser om et nyt syn på fondsdannelse, medens den tredje forekommer relevant og måske er den udslagsgivende, jf. også nedenfor.

Vender man sig til danske forhold, kan det konstateres, at man ikke benyttede lejligheden i 1984 til at skære tættere ind til benet, idet *realite-*

263. Her bakker politikerne Stiftelsesudvalget op, idet det i *Innst.O. nr. 74 (2000-2001)* siges, at det ikke er en opgave for lovgiver at gribe ind for at beskytte myndige og handlingskompetente enkeltpersoner mod ufornuftige dispositioner. Se i øvrigt *Geir Woxholth* s. 172 ff.

ten var, at man gik den anden vej ved at tillade, at der fortsat kunne etableres familiefonde, jf. ndf. under *3.3*. Begreberne almenvelgørende/almennyttig er ikke præget af en sådan klarhed, at de forekommer egnet som udskillelseskriterium. De indeholder en indre kerne, hvor (næsten) alle vel kan være enige (eksempelvis sygdomsbekæmpelse og forskning), men så holder enigheden også op. Begreberne veksler over tid – og kan veksle hurtigt – og en afgrænsning, hvorefter en fond kun kan stiftes med almenvelgørende formål ville medføre et bureaukrati, der vanskeligt lader sig begrunde. To forhold må tages i betragtning. For det første har man accepteret eller set passivt til, at fonde blev stiftet med alle hånde formål. Det er der i sig selv ikke sket noget ved. For det andet har vi ikke etiketter, der med tilstrækkelig klarhed kan overføres som retsregler, når det gælder om at sætte begrænsninger for folks lyst til at give gaver. Der jo ikke en samlet tænkning bag de lovbestemmelser, jeg har gennemgået ovenfor; det er systembegreber, der gør sig godt navnlig i den fiskale lovgivning, og som der kun er få retssager om, idet der ikke ofres mange ressourcer på, om en disposition nu er omfattet eller ej. Bl.a. derfor var myndighedernes holdning i *U 1999.213 H* uforklarlig.

3.2.6.3. I hel ny tid er udviklingen med hensyn til begrebsdannelsen måske løbet løbsk.

I det seneste fondsbeskatningscirkulære[264] hed det under afsnit 21.3, der havde stået uændret siden 1986:

> »For at et formål kan anses for almenvelgørende eller på anden må almennyttigt, kræves, at den kreds af personer eller institutioner, der kan komme i betragtning ved uddelinger, er afgrænset efter retningslinier af et objektivt præg. Formålet må således komme en vis videre kreds til gode.
>
> For at et formål kan anses for *almenvelgørende* er det en forudsætning, at støtten ydes personer indenfor en videre kreds, der er i økonomisk trang.
>
> Almennyttige formål foreligger, når formålet ud fra en almindelig fremherskende opfattelse kan karakteriseres som nyttigt. Blandt sådanne almennyttige formål kan nævnes sociale, kunstneriske og andre kulturelle formål, miljømæssige, videnskabelige – herunder forskningsmæssige eller sygdomsbekæmpende – humanitære, undervisningsmæssige, religiøse eller nationale øjemed. Også idrætsforeninger og dyreværnsorganisationer vil kunne anses for almennyttige. Derimod vil organisationer, der varetager

264. Skatteministeriets cirkulære nr. 49 af 19. marts 1996 om fondsbeskatningsloven. Cirkulæret er nu blevet ophævet, men indgår som en del af Ligningsvejledningen.

> politiske, økonomiske eller erhvervsmæssige interesser, ikke kunne anses for almennyttige. ...«

I *U 1999.213 H* hed det, at fondens midler skal "tjene almenvelgørende formål, d.v.s. afhjælpe trang blandt en videre kreds. Herudover skal fonden ... tjene almennyttige formål, d.v.s. virke i samfundet på en måde, som ud fra en i befolkningen almindeligt fremherskende opfattelse kan karakteriseres som nyttig, og som kommer en vis videre kreds til gode." Højesteret har således – fra ord til anden – gengivet skattemyndighedernes definition.

I *opkrævningsloven*[265] (§ 11 a i lov nr. 169 af 15. marts 2000 om opkrævning af skatter og afgifter m.v.) hedder det som nævnt i oversigten følgende:

> »Ved anmeldelse til registrering i henhold til... skal der stilles sikkerhed for tilsvar af ...
>
> *Stk. 3*. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse på foreninger og organisationer, hvis formål er af politisk, fagforeningsmæssig, religiøs, patriotisk, filosofisk, filantropisk eller på anden måde er af almenvelgørende eller almennyttig karakter, eller som udøver aktiviteter vedrørende amatørsport. Det er en betingelse, at overskuddet fra den momspligtige virksomhed fuldt ud anvendes til de nævnte formål.«

Denne ordlyd ser noget besynderlig ud, idet den gør politisk og fagforeningsmæssig virksomhed til virksomhed af almenvelgørende/almennyttig karakter og dermed på væsentlige punkter ændrer den hidtidige forståelse af begreber. Overført til fondsretten ville konsekvensen i praksis være, at kun familiefonde ville falde uden for begreberne. Bestemmelsen må dog formentlig ses som et eksempel på lovsjusk og læses således, at ordene "eller på anden måde er af almenvelgørende eller almennyttig karakter" alene knytter sig til ordet »filantropisk«. Man noterer sig, at aktiviteter vedrørende amatørsport ikke i sig selv er almenvelgørende eller almennyttig, idet tilføjelsen herom jo ellers er overflødig.

Man bliver ikke klogere ved at læse forarbejderne eller den kommentar, der er udgivet om loven. Hos *Anja Gärtner* og *Lise Troelsen*: Opkrævningsloven med kommentarer (2001) hedder det s. 79 f:

265. Bestemmelsen er indført i 2000 (som modvægt til "Centrossagen"). Den fandtes praktisk taget enslydende i momsloven, lønsumsafgiftsloven, kildeskatteloven og arbejdsmarkedsfondsloven, men blev med virkning fra den 1. januar 2001 overført til opkrævningsloven.

»Ved afgrænsning af begreberne almenvelgørende og almennyttig kan indgå den praksis, som har udviklet sig efter momslovens § 13, stk. 1, nr. 18. Eksempelvis vil foreninger, der arbejder med sygdomsbekæmpende, forebyggende børne- og ungdomsforsorg, ulandshjælp og kirkeligt arbejde kunne omfattes. Også grundejerforeninger, musikforeninger og foreninger, der indsamler midler til f.eks. spejderhytter, kan omfattes.

Investeringsforeninger, erhvervsdrivende fonde[266] m.v. vil derimod *ikke* kunne omfattes af undtagelsesbestemmelsen.«

Det er en nærliggende konklusion, at et forslag om, at en fond i fremtiden kun kan have formål af almenvelgørende/almennyttig karakter, ikke har noget særlig fremtid for sig. Fondsudvalget, Norge og Sverige har afvist tanken.

3.3. *Familiefonde*

Hvor fondsudvalget valgte at se bort fra begreberne almenvelgørende/almennyttig i udkastet til fondslove, var der nogen større uenighed blandt medlemmerne om en særlig gruppe af ikke-almenvelgørende karakter, nemlig *familiefondene*, hvor formålet er at begunstige medlemmerne af en eller flere familier. "Kampen" mod familiefonde er imidlertid af ældre dato.

3.3.1. Familiefondenes skæbne har navnlig været diskuteret i skatteretten. På det principielle plan synes spørgsmålet dybest behandlet i *Skattelovskommissionens 1. betænkning fra 1948* (afsnit V, s. 10), hvor kommisionen afviste i almindelighed at beskatte gaver til fonde, da

»De Institutioner o.lign. som betænkes med Gaver, er meget ofte af almenvelgørende eller almennyttig Karakter, og en Beskatning af Gaver af denne Art kunne muligt modvirke Lysten til at betænke Formaal, der fortjener Støtte, hvilket ville være lidet heldigt. Dette Hensyn gør sig vel mindre stærkt gældende, hvor der til Nydelsen af et Legat er en vis Fortrinsret for Familie, eller hvor Legatet virker indenfor en snævrere Kreds, f.Eks. en eller flere Familier. Hvor Legatet – hvilket som oftest er Tilfældet – har til Formål at yde Hjælp i Trangstilfælde, til Uddannelse, Etablering e.lign., og hvor Uddeling sker efter en Bestyrelses Skøn til de bedst kvalificerede indenfor den pågældende Kreds, synes meget dog at tale for at opretholde den hidtil gældende Skattefrihed også for Gaver til Legater med snævrere Virkeomraade. Dette gælder derimod ikke for Gaver til Fideikommisser og Familielegater eller -stiftelser, der i Kraft af legal eller fundatsmæssig Successionsorden overgår til de berettigede ...,

266. Man finder her atter et eksempel på, at en fonds formål og fondens virksomhed (indtjeningsmåde) blandes sammen.

> således at de pågældende ligefrem har en *Ret*, uafhængig af et Skøn fra Fideikommis- eller Legatbestyrelsen. Henlægges der Midler til Fideikommisser o.lign. ved Arveindsættelse svares der Afgift heraf. Der ses ikke at kunne anføres noget som helst til Støtte for, at saadanne Institutioner oprettes eller forøges ved Livsgaver, uden at der heraf svares Skat eller Afgift under nogen Form, og det er derfor foreslaaet, at Gaveafgift skal svares af Gaver af denne Art.«

Man behandler yderligere spørgsmålet s. 66 (»har man foreslået Gaveafgiftspligt, hvor Gaver skænkes til oprettelse af eller henlægges til bestaaende Fideikommisser eller sådanne Familielegater, der i Kraft af legal eller fundatsmæssig Successionsorden overgår til de berettigede ...«). Når man dog ikke fik stukket kniven dybere ind (som der var lagt op til), skyldes det, at man i samme åndedrag gav familiefondsstiftere (eller mere præcist: deres rådgivere) et "legalt smuthul". Kommissionen foreslog, at fideikommisbesiddere o.l. (fortsat) skulle være formueskattepligtige og anførte herom s. 111:

> »Bestemmelsen er imidlertid udvidet saaledes, at den ogsaa omfatter Indtægtsnydere af Kapitaler, der vel ikke kan siges at være bundet i et egentlig Fideikommis, men som dog har til Formaal at virke til Fordel for en eller flere bestemte Slægter, de saakaldte Familielegater. Grænsen mellem Familiefideikommisser og Familielegater har i Praksis vist sig særdeles vanskelig at drage. Dertil kommer, at den, der nyder Indtægten af et Familielegat, i alle de Tilfælde, hvor han har erhvervet Retten i Henhold til en fundatsmæssig fastsat Successionsorden og nyder Indtægten af hele Legatkapitalen eller af en bestemt Andel i denne, indtager en Stilling, der meget ligner Fideikommisbesidderens. Det særegne for disse Tilfælde ligesom for Fideikommisser er, at en Formuemasse er udskilt og sikret til Fordel for en bestemt Slægts eller flere bestemte Slægters Medlemmer, og tjener disse paa samme Maade som en nedarvet Formue, og man kan ikke se bort fra, at den begrænsede Rækkevidde af de hidtil gældende Beskatningsregler utvivlsomt i mange Tilfælde kan have virket tilskyndende til Oprettelsen af saadanne Familielegater.«

Man kan her se sveden perle frem på panden hos de advokater, der havde specialiseret sig i oprettelse af familiefonde, men de læste selvsagt også fortsættelsen, der lød:

> »Saaledes som Bestemmelsen er formuleret, omfatter den ikke Legater, der vel er oprettet til Fordel for en bestemt Slægt, men hvor Indtægten uddeles portionsvis af Legatbestyrelsen efter Ansøgning.«

Kommissionens tankegang var ikke ny, eftersom den også fandtes s. 158 i *Arvelovskommissionens Betænkning af 1941*, og den blev senere gentaget i *Rigsdagstidende 1952/53, tillæg B*, sp. 371 i forbindelse med gennemførelsen af Grundloven af 1953 og i *Folketingstidende 1953/54*, tillæg A, sp. 1499 i forbindelse med fideikommisloven af 1954.[267] *Betænkning nr. 291/1961 om Arvelovgivningen* s. 126 henholder sig hertil og "har herefter anset spørgsmålet om oprettelse af familiefideikommisser for endeligt løst."[268] I den sammenhæng, der her beskrives, er det centrale imidlertid, at den citerede eftersætning betød, at ønsket om at beskatte familiefondene faldt til jorden, eftersom det selvsagt var en enkel sag at indrette vedtægterne således, at afgørelsen om tildeling lå hos fondsbestyrelsen. – Fondsverdenen ville have set anderledes ud, hvis man dengang havde grebet om nælden, og politikernes passivitet kan kun forklares med uvidenhed om de reelle forhold.

3.3.2. Der var ikke enighed i Fondsudvalget om reguleringen af familiefonde, smh. *Betænkning* s. 51 ff. Dette var forventeligt, når man tager debatten før nedsættelsen af udvalget i betragtning, og resultatet og lovens ordning kan hævdes at være typisk dansk, eftersom det blev et kompromis, som er juridisk og velargumenteret i sin opbygning, men som ingen kunne eller kan overskue tidsmæssigt.

Udvalget (s. 51 f) peger indledningsvis på reguleringen af familiefideikommisser og forbudet i arvelovens § 68, hvorefter ejendele ved testamente ikke kan tillægges flere ved testators død ufødte personer efter hinanden. Herefter omtales forskellen på familiefideikommisser og familiefonde (smh. også ovenfor), idet det hedder,

> »at der vel i formel henseende er forskel mellem familiefideikommisser og familiefonde, men at de hensyn, som ligger bag forbudet mod oprettelse af familiefideikomisser, i realiteten i væsentligt samme omfang gør sig gældende ved familiefonde. Selv om de begunstigede ikke ved fonde – som ved fideikomisser – har noget retskrav på at modtage andele i formuens afkast, vil kredsen af de begunstigede ikke sjældent være så relativt snæver, at de pågældendes muligheder for at nyde godt af formuen ikke adskiller sig nævneværdigt fra en fideikommisindehavers.
>
> På denne baggrund forekommer det efter disse medlemmers mening ikke velbegrundet, at familiemedlemmer i et ubegrænset antal generationer skal være ene- eller fortrinsberettigede til at nyde godt af en fond,

267. Se herved også *Ernst Kauffmann* s. 190 f med henvisninger.
268. Hermed sigtes til lov nr. 139 af 1. maj 1954 om familiefideikommissers overgang til fri ejendom og (nu) arvelovens § 66.

> der er oprettet af en person, til hvem de pågældende ikke kan påregnes at have nogen særlig tilknytning.«

Ordene »vil kredsen af de begunstigede ikke sjældent være så relativt snæver« bør ikke stå alene, når man skal vurdere, hvad der skete i familiefondene. Flere af de artikler, der blev skrevet i 1960' og 1970'erne pointerede, at fondsstifteren ved tilrettelæggelsen af fondens liv skulle tage hensyn til de børn, der herved mistede deres arv. Dette kunne nemmest ske ved årlige uddelinger fra fonden, således at stifterens familie i mange familiefonde har haft et de facto retskrav på ydelser fra fonden.

Fondslovens § 7, stk. 1 (erhvervsfondslovens § 8, stk. 1) fik følgende ordlyd:

> "Bestemmelser i en vedtægt, der tillægger medlemmer af en bestemt familie eller visse familier fortrinsret til uddeling fra en fond, har ikke retsvirkning efter dens indhold, i det omfang fortrinsretten rækker videre end til personer, der lever på stiftelsestidspunktet og til én i forhold til disse ufødt generation."

Disse bestemmelser har til følge, *at* der fortsat kan oprettes familiefonde, herunder fonde med udelukkende familieformål, *men dog at* kredsen af ufødte generationer, der lovligt kan gøres *fortrinsberettigede*, blev indskrænket for nye fonde. Medlemmerne var (i 1982) opmærksomme på, at man for langt de fleste familiefondes vedkommende formentlig skal langt ind i vort århundrede, før bestemmelserne ville få nogen gennemslagskraft, smh. *Bet*. s. 52.

3.3.3. Allerede ganske få år efter – ved fondsbeskatningsloven af 1986 – gik man videre end fondslovene. *Jens Drejer, Peter Loft* og *Jesper Pålsson*: Skattereformen og fondsbeskatning (1986) udtaler herom s. 57, at »Det var fra politisk side et ønske, at familiefonde, der i henhold til registreringslovene (sic!) kan tillægge flere ufødte generationer privilegier, skal beskattes fuldt ud af gaver til kapitaludvidelse.«[269]

3.3.4. Det er i første række et holdningsspørgsmål, om fonde med (rene?) familieformål bør accepteres. Historisk har de været "accepteret" som en del af – i en række tilfælde som nævnt *prisen for* – generationsskiftemodellen, men for en nutidig tankegang forekommer det nærliggende at spørge, om man ikke burde være gået længere. Det er vanskeligt at se, at der er behov for at acceptere disse retsdannelser, men jeg

269. Dette "ønske" er ikke udtrykt andre steder, men det havde som nævnt i teksten betydelig gennemslagskraft i fondsbeskatningsloven.

er heller ikke født med en sølvske i munden. Citatet fra *Betænkning* s. 52 er centralt (omend forsigtigt formuleret), fordi det er det eneste sted, der meldes klart ud: Sondringen mellem familiefideikommisser og familiefonde var i realiteten ofte kun af formel art, idet man i det virkelige liv tilgodeså familien i et sådant omfang, at de implicerede opfattede ydelserne som noget, de havde retskrav på.

Konklusionen er følgende: Der kan lovligt oprettes fonde med familieformål, herunder rene familiefonde, dog at fonde stiftet efter 1. januar 1985 skal respektere fondslovens § 7 (erhvervsfondslovens § 8).[270] Skatteretligt behandles familiefonde noget strengere, idet familiefonde nok får fradrag (kr. for kr.) for uddelinger til formålet, men man får ikke yderligere 25% fradrag for uddelingerne, således som det er tilfældet for fonde med almenvelgørende (almennyttige formål), og familiefonde kan heller ikke med skattemæssig virkning hensætte beløb til senere uddeling. Familiefonde er i praksis de eneste fonde, der betaler skat/afgift af gaver til fonden.

Endelig er der spørgsmål, om stifteren og nærstående kan være omfattet af formålet i en familiefond. Dette spørgsmål behandles mest hensigtmæssigt som en del af betingelsen om, at en fonds formue skal være effektivt udskilt fra stifterens formuesfære, ndf. *6*.

3.4. *Skal formålet skal være udformet med en i fald vis grad af bestemthed?*

3.4.1. Fondsudvalget udtalte i *Betænkning* s. 43, at en fond skal have et eller flere *bestemte* formål. Mig bekendt gav dette (detail)spørgsmål ikke anledning til særlige drøftelser. Da lovene skulle administreres, måtte Fondsregistret imidlertid slække på dette krav, idet det viste sig, at der før fondslovene var oprettet mange fonde, hvis vedtægter ikke opfyldte kravet til bestemthed, jf. oplysningerne i U 1986 B s. 26 f. Det havde formentlig vakt nogen opsigt, hvis mere end 1.000 fondsvedtægter var blevet antegnet med en begrundelse om, at hvis dette forhold var kommet til kendskab i tide, var fonden ikke gyldigt oprettet. I administrativ praksis blev det af de nævnte grunde anset tilstrækkeligt at angive i vedtægterne, at fonden skal støtte eksempelvis "almenvelgørende formål" eller "kulturelle formål", hvorimod Fondsregistret i flere sager afviste en vedtægtsbestemmelse med ordlyden "uddeling af legater efter bestyrelsens skøn i hvert enkelt tilfælde." Direkte bemyndigelser til en

270. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 90 f.

fondsbestyrelse er således ikke anset som lovlige,[271] men det er klart, at man kan komme ganske langt på anden måde.[272] Selv om sagen vedrørte et andet spørgsmål, må Højesteret med dommen *U 1999.213 H* (omtalt under afsnit *3.2)* forudsætningsvis antages at have accepteret, at der kan etableres fonde med meget generelle formål (à la "almenvelgørende formål"), blot der ikke er tale om en ren bemyndigelse til bestyrelsen. Der er således ikke meget tilbage af kravet om bestemthed.

> Både den svenske og norske lovtekst nævner udtrykkeligt bestemthedskravet. Begge steder har man været inspireret af *Henrik Hesslers* opfattelse. Spørgsmålet er i nyere svensk ret behandlet af *Katarina Olsson* s. 238 ff, der bl.a. finder, at formålsangivelser som "almennyttige" og "velgørende" ikke har en selvklar, tilstrækkelig grad af bestemthed og ikke kan anses for gyldige. Tilsvarende *Gudmund Knudsen*: Stiftelsesloven (2. udg. 1997) s. 19 og udførligt *Geir Woxholth* s. 135 ff, der henviser til, at bestemthedskravet retter sig mod bestyrelsens arbejde, dels som en målsætning for arbejdet dels som en kompetencebegrænsning. "Velgørende handlinger" eller "allmennhetens beste" er ikke tilstrækkeligt som formålsangivelse. Katarina Olsson anf. st. peger tillige på, at en fond ikke har noget organ over bestyrelsen, ligesom de fiskale begunstigelser til fondene taler for at stille kravet. Hun peger s. 240 på, at såvel tysk som schweizisk ret har bestemthedskravet.

Fondsregistret kunne bl.a. "opgive" bestemthedskravet, fordi de danske love i modsætning til den norske og svenske lovtekst ikke stiller kravet. Den danske pragmatisme sejrede. Efter min bedømmelse er det væsentligste af de argumenter, der har været fremført, de fiskale grunde. Skatte- og afgiftslovene er så gunstige, at det ikke er urimeligt at kræve formålsbestemmelser, der er mere end en ren bemyndigelse til bestyrelsen. At se kravet som en kompetencebegrænsning er rigtigt, men det er jo en retsfølge og ikke en argumentation for kravet. Endelig harmonerer kravet ikke med den overordnede sætning om stifterviljens betydning.

3.4.2. Modstykket til problemstillingen under *3.4.1* er, om der gælder begrænsninger med hensyn til, hvor konkretiseret formålet kan være med hensyn til destinatarerne? Kan formålet udformes, således at fysi-

271. Se herved også *Henrik Hessler* s. 287 ff.

272. Se som et markant eksempel fra det praktiske liv *Ministerialtidende B 1958* s. 27, hvor det oplyses, at Undervisningsministeriet havde konfirmeret *"Rungstedlund-fonden"*, oprettet af Karen Blixen. Det hedder, at fondens formål var at bevare, værne om og udnytte Rungstedlund, at etablere et fuglereservat, at finde frem til en passende anvendelse af hovedbygningen samt »på tilsvarende måde at finde anvendelse for den del af fondens overskud, der ikke medgår til de ovenfor nævnte formål.«

ske eller juridiske personer har retskrav på ydelser fra fonden? Hverken Fondsudvalget eller den juridiske litteratur synes at have overvejet dette spørgsmål.

> I de andre nordiske lande har man viet problemet større opmærksomhed. Se i svensk ret *Henrik Hessler* s. 280 ff og *Katarina Olsson* s. 113 ff, der sondrer mellem tre kategorier: *individuelt bestemte* destinatarer (f.eks. "Viggo Elmersen", "studerende i slægten Lundbæk Andersen" eller "den til enhver tid værende rektor for Handelshøjskolen i København"), *generisk bestemte* destinatarer (f.eks. "cand.merc. (jur.)-studerende ved Handelshøjskolen") samt *upersonligt bestemte* destinatarer (eksempelvis "indbyggere i Farum Kommune"). Man møder i den svenske stiftelseslov den ejendommelighed, at loven på de fleste punkter undtager stiftelser, hvor formålet udgøres af bestemt angivne fysiske personer.[273]
>
> Se i norsk ret *Magnus Aarbakke* i TfR 1984 s. 35 og *Geir Woxholth* s. 159 ff, der indeholder en intensiv analyse. Der peges på, at norsk ret ikke indeholder begrænsninger med hensyn til at oprette en stiftelse med individuelt bestemte destinatarer, men at (som i dansk ret) fideikommisforbudet skal respekteres. Der kan ikke oprettes en stiftelse, hvor stiftelsen reelt kun virker som betalingsformidler. *Woxholth* s. 160 henviser her til sagen om *Det Norske Thalidomidefond*,[274] hvor formålet var at fordele livrenter til 13 børn efter en nærmere angiven beregning. Der må heller ikke reelt være identitet mellem opretter og destinatar, hvilket kan være forholdet ved forældres forsøg på at etablere en stiftelse, der skal begunstige eksempelvis et sygt barn.

Geir Woxholths analyse vil i alt væsentligt også være gældende for danske forhold. Udgangspunktet i dansk ret må tages i, at det er overladt til stifterens vilje, hvorledes han vil udforme vedtægternes formålsbestemmelser inden for rammerne af lov og ærbarhed og inden for det (beskedne) krav om bestemthed, der er omtalt ovenfor. Stifteren kan således vælge en kort tekst, han kan udmale formålet, han kan give visse formål prioritet, og han kan blande kortene på en sådan måde, at fondsbestyrelsen har rimelige muligheder for at føre en varieret uddelingspolitik. Han kan vælge formål, hvor kun fysiske personer kan komme i betragtning, f.eks. at midlerne skal gå til læger, der har udført en betydelig forskningsindsats, og den modsatte løsning kan vælges, eksempelvis at midlerne skal uddeles til en sygdomsbekæmpende forening. I sidstnævnte tilfælde kan han vælge at sætte navn på, og det er sket i mange tilfælde. Han kan sætte sin tillid til fondsbestyrelsen (eksempelvis

273. *Katarina Olsson* s. 114 kritiserer de uklare forarbejder til bestemmelsen.
274. Justisdepartementets afgørelse af 18. januar 1999.

at fonden skal støtte "kulturelle formål"), og han kan gøre det modsatte ved på den ene side at fastsætte vide rammer, men samtidig bestemme at visse formål ikke kan tilgodeses. Det kan eksempelvis ske ved at bestemme, at fonden skal tilgodese kulturelle formål og amatørsport, men at der aldrig kan uddeles midler til fodbold eller piger, der går til ridning.

Ingen har i Norden sat spørgsmålstegn ved, at formålet kan udformes således, at kun én juridisk person kan komme i betragtning (eksempelvis: "fondens formål er at støtte Hjerteforeningen"), og det må antages at hænge sammen med, at juridiske personer, navnlig foreninger, præsumptivt ikke kan anses for at have samme skrøbelighed som fysiske personer, og – hvis det er tilfældet – at permutationsreglerne vil kunne virke som udfyldningsregler. Det kan de ikke, hvis stifteren bestemmer, at fondens eneformål er at støtte én navngiven person. Der er intet i dansk fondsret, der hindrer, at en fysisk legatmodtager nævnes ved navn, således at vedkommende har retskrav på ydelser fra fonden, men der må opstilles et krav om, at fondens formål angiver supplerende formål i det omfang, det primære formål kun omfatter navngivne personer. Der er heller intet, der hindrer, at de(t) supplerende formål først skal træde i kraft, når det primære formål ikke længere kan opfyldes.

Synspunktet har støtte i vedtægtspraksis, ligesom det erkendes, at der ikke er nogle overordnede synspunkter, der kan begrunde et andet resultat. Det kan (med rette) hævdes, at grænserne mellem fond og rentenydelseskapital herved udviskes, men der bliver stadig væsentlige forskelle, smh. kap. 3 (afsnit *6.1*).

3.4.3. Overvejelserne ovenfor afføder et andet spørgsmål, som jeg med sikkerhed kan sige ikke blev overvejet i Fondsudvalget eller er drøftet i den juridiske litteratur: Kan der opstilles begrænsninger med hensyn til, hvor store beløb en (fysisk?) person kan modtage fra en fond? Indtil for nylig ville dette spørgsmål formentlig blive anset for noget teoretisk, men en verserende sag aktualiserer problemet.

Udgangspunktet for bedømmelsen af dette spørgsmål er, at fondens bestyrelse skal virke inden for rammerne af fondslovene (her fondslovens § 29 og erhvervsfondslovens § § 40-41) og fondens vedtægter. Det er endvidere en almindelig fondsretlig grundsætning, at ligestillede formål i hvert fald over en periode skal tilgodeses nogenlunde ligeligt.

Hvis N.N. har stiftet en fond med meget store indtægter, f.eks. 300 mio. kr. om året, ligger det i forudsætningerne ved fondens etablering, at der skal uddeles store beløb, og hvis kredsen af begunstigede er (relativt)

snæver, kan der komme store beløb til uddeling, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske destinatarer. I den situation er det ikke muligt på generel basis at angive en overgrænse for, hvor store beløb der kan gå til enkeltdestinatarer, og det kan ikke antages at have betydning, om der er tale om en familiefond eller ej.

Det er en anden situation, hvis fonden er stiftet med en given (grund)-kapital – måske opfylder fonden kun minimumskravene i fondslovene – men pludselig bliver velhavende som følge af en gave fra tredjemand eller som følge af en forretningsmæssig disposition. Også her ligger det klart, at fondens bestyrelse er bundet af den kapitalstørrelse, der er skænket, men at situationen har ændret sig. Denne situation kan fondsbestyrelsen ikke klare på egen hånd, og det må antages, at fondsbestyrelsen har pligt til at overveje, om den nye økonomiske situation betyder, at der skal søges permutation med henblik på en udvidelse af fondens formålsbestemmelser, uagtet at disse principielt kan efterleves. Sagt på en anden måde kan en fondsbestyrelse ikke i denne situation "tømme kassen" (hvad der navnlig er mulighed for i en erhvervsdrivende fond) til et eller flere af de oprindelige formål, men må tilpasse vedtægterne til de nye forhold.

Også i den sidstnævnte situation kan det ikke med bestemthed siges, hvad der er overgrænsen for beløb til én destinatar.

3.5. *Kravet om proportionalitet*

Med virkning fra 1992 fastsætter fondslovens § 8, stk. 1, at en stiftelse ved oprettelsen skal have aktiver for over 250.000 kr., *og at* aktiver og egenkapitalen skal stå i rimeligt forhold til formålet. I *Betænkning* s. 54 vendte udvalget sig mod at indføre et proportionalitetskrav, da dette ville give betydelig usikkerhed, og proportionalitetskravet blev i 1984 derfor kun indført ved dispensationer fra kapitalkravet i fondslovens § 8, stk. 2. Jeg har kritiseret 1991-lovændringen i TfS 1991, nr. 98 bl.a. ud fra, at ingen i dag kan antages at påse kravet ved etableringen af en stiftelse, medmindre der foreligger en sag om dispensation efter fondslovens § 8, stk. 2, hvor kravet om proportionalitet giver noget mere mening.[275]

Gudmund Knudsen omtaler s. 15-16 proportionalitetskravet i norsk ret på grundlag af 1980-loven. Man er som i dansk ret indstillet på at være liberal, men ingen påser reelt spørgsmålet. *Geir Woxholth* s. 142 f peger

275. En afgørelse fra Civilretsdirektoratet er omtalt i Nyt om Fonde 5/1996 s. 8.

på, at 2001-loven indfører mindstekrav til grundkapitalen i norske stiftelser, således at der er mindre behov for et ulovfæstet krav om proportionalitet. I svensk ret – der ikke som i dansk ret har krav til mindstekapital ved stiftelsen – anses proportionalitetskravet som en almindelig fondsretlig grundsætning, smh. *Henrik Hessler* s. 283 f og 302 f samt *Katarina Olsson* s. 130 ff.

Et mere generelt krav om proportionalitet kan måske udledes af *U 1989.921 H* vedrørende en stiftelse, oprettet før 1985. Sagen må dog snarere henføres under ansvarsgennembrud.

I 1984 oprettede to ægtefæller »Jyske Lokalavisers Fond«. Formålet var at udgive distriktsaviser og at drive reklame- og konsulentvirksomhed. Fondens bestyrelse kunne efter vedtægten til enhver tid ændre formålsparagraffen. Stifterne indskød 10.000 kr. i obligationer, der blev lagt til sikkerhed for fondens kassekredit. Bestyrelsen bestod af stifterne og en tredjemand. Manden fungerede som lønnet direktør og bestyrelsesformand for institutionen og kunne ifølge vedtægten ikke mod sit eget ønske afsættes som formand for bestyrelsen. I øvrigt ansatte og afskedigede bestyrelsen ved simpelt flertal de enkelte bestyrelsesmedlemmer. Virksomheden blev drevet fra ægtefællernes private bopæl, og fonden skulle betale husleje, el og varme anslået til 48.000 kr. om året til manden. Gage til direktøren var anslået til 120.000 kr. om året. Der blev ikke aflagt regnskab for fonden, og i januar 1986 traf fondens bestyrelse under hensyn til, at fonden ikke længere kunne antages at blive overskudsgivende, beslutning om at opløse fonden. Fondens formue, obligationer for pålydende 13.000 kr., var den 30. oktober 1985 blevet realiseret og provenuet anvendt til nedbringelse af fondens kassekredit. Bestyrelsen inddrog ikke i sine overvejelser, at der siden fondens stiftelse var gennemført en fondslovgivning.

Baggrunden for retssagen var, at fonden i 1985 havde leaset en fotosætter. Da leasingydelserne ikke blev betalt, opsagde leasingfirmaet aftalen og rettede kravet – 185.000 kr. – mod stifteren og dennes ægtefælle. Disse bestred den personlige hæftelse, da leasingaftalen var indgået med en fond.

Vestre Landsret gav leasingfirmaet medhold under henvisning til, at rådighedsbeføjelserne ikke havde tilkommet en ledelse, der var selvstændig i forhold til stifteren. Et anbringende om lempelse i medfør af aftalelovens § 36 blev afvist. Afgørelsen blev stadfæstet af *Højesteret*, der tillige inddrog spørgsmålet om underkapitalisering. Højesteret udtalte, at fonden efter en samlet vurdering af formålet med fondens oprettelse, det spinkle og usikre kapitalgrundlag herfor og beslutningsmyndigheden i fondens anliggender, ikke retsgyldigt var kommet til eksistens.

3.6. *"Uddeling"*

3.6.1. Som noget centralt fastslås det i begge fondslove, at en fond *har pligt til at foretage uddeling (til fondens formål)*. Selv om hovedprincip-

pet ligger fast, har udviklingen vist, at selv myndighederne ikke er enige om, hvorledes kravet nærmere skal udformes.

Det hedder således i fondslovens § 29, stk. 1, at »Med fradrag af henlæggelser efter stk. 2 påhviler det bestyrelsen at anvende årets overskud til de formål, der er fastsat i vedtægten.« En tilsvarende uddelingsforpligtelse findes i erhvervsfondslovens § 40. Bestemmelserne ligger i forlængelse af fondslovens § 6, stk. 1, nr. 3, om formål og § 6, stk. 1, nr. 8, om overskudsanvendelse med tilsvarende regulering i erhvervsfondslovens § 7, stk. 1, nr. 4 og 10.

3.6.1.1. Disse bestemmelser fører entydigt til, *at* en fond ikke lovligt kan nøjes med at akkumulere indtægterne,[276] *og at* en fond ikke kan etableres blot med henblik på at udgøre den selskabsretlige skal. Begge fondslovene viser hen til uddeling frem for organisation.

Med denne klare regulering i fondslovene kan det synes ufornødent yderligere at overveje temaet *uddeling ctr. organisation*, men det kommer – påny – i betragtning, at fondsområdet var ulovreguleret i mange år med heraf følgende mulighed for kreative løsninger, og hvis man inddrager krydsområdet mellem de private og de offentlige institutioner, finder man mange institutioner, der ikke kan indpasses i det nævnte skema.

> Lovenes gennemslagskraft afhænger selvsagt også af, at offentlige myndigheder selv overholder loven. *E-Handelsfonden*, som jeg behandler under *3.7*, er et eksempel på en registreret fond, der ikke opfylder erhvervsfondslovens krav. Der er intet uddelingsformål – fonden anvendes som den selskabsretlige organisationsform om nogle aktiviteter, der eksempelvis kunne være drevet i foreningsform. Kravet i erhvervsfondslovens § 7, stk. 1, nr. 10, om fastsættelse af regler i vedtægterne om overskudsanvendelse er her gjort illusorisk, idet midlerne forbliver i fonden frem for at gå til eksterne formål.

Efter Fondsudvalgets opfattelse var der ikke noget nyt i, at fonde skulle foretage uddeling – den tætte regulering af spørgsmålet skyldtes også, at man fandt, at de ikke-konfirmerede fonde kunne unddrage sig uddelingsforpligtelsen, og at dette forhold burde ændres. Denne antagelse blev senere verificeret i Fondsregistrets undersøgelse "Fonde" (januar 1984), idet undersøgelsen viste, at fondene i 1982 havde henlagt godt 62% af årets overskud.

---

276. Se om fondslovens § 29 *Fonde og Foreninger I* s. 151 ff.

Betænkning s. 67 bemærkede, at det var et led i tilsynet med de stadfæstede fonde at påse uddelingerne, men at:

> »Ved de ikke-stadfæstede fonde er der i dag kun meget begrænsede muligheder for at sikre overholdelsen af uddelingsforpligtelserne. Dette hænger dels sammen med den manglende offentlighed, dels med at der kun i begrænset omfang vil være nogen udenforstående, som vil være påtaleberettiget med henblik på at rejse indsigelse mod bestyrelsens dispositioner.
> ....
> Reglen i stk. 1 (fondslovens § 29, stk. 1 – min bem.) fastslår, hvad der allerede i dag må anses for gældende ret. En del af baggrunden for den gunstige stilling, som fonde har haft f.eks. i skatte- og afgiftsmæssig henseende, må antages at have været, at fondens overskud løbende anvendes til de formål, som fonden skal tilgodese. ...«

Med hensyn til det principielle spørgsmål om uddelings*forpligtelsen* er *Betænkning* s. 115 på linie hermed, når det gælder uddeling fra erhvervsdrivende fonde – med en accentuering af det præsumptivt større konsolideringsbehov i sådanne fonde (men det er jo et andet spørgsmål, smh. også under *3.7.*).

3.6.1.2. Overskudsanvendelse dækker efter fondslovgivningen det generelle begreb, at der i vedtægterne skal være fastsat bestemmelser om, hvorledes fondens overskud skal anvendes. Den nærmere detailleringsgrad er overladt til stifteren – med respekt af fondslovene – men der skal være optaget vedtægtsbestemmelser herom. I en meget enkel – men tilstrækkelig – form kan dette ske ved, at det angives, at fondens årlige overskud anvendes til fondens formål, eventuelt kombineret med en sætning om, at fondsbestyrelsen kan foretage rimelige henlæggelser til konsolidering af fondens formue.

Begrebet *uddeling* dækker efter fondslovene de midler, der konkret anvendes til fordel for de formål, som fonden ifølge vedtægterne skal tilgodese. Uddeling kan ske af såvel pengemidler som naturalydelser (f.eks. friboliger), og det er tilsigtet, at uddelingsbegrebet – i overenstemmelse med den historiske tradition – skal være rummeligt.[277] Den pligtmæssige uddeling, der generelt beskrives i vedtægternes regler om fondens overskudsanvendelse, er således ikke det samme som overskudsanvendelsen. De to krav adskiller sig fra hinanden dels ved at være af henholdsvis konkret og generel karakter, dels ved at uddelingsbegrebet

277. Smh. *Folketingstidende 1983/84 (2. Saml.)*, tillæg A, sp. 3128.

efter sin karakter er et elastisk begreb. I praksis flyder de to begreber mere sammen.

Fondslovene og deres forarbejder kan ikke siges at give det endelige svar på det almene spørgsmål, om overskudsanvendelsen og uddeling er en del af fondsbegrebet. Derimod tager fondslovene i henholdsvis § 29 og § 40 klart stilling til, at fondene har pligt til at foretage uddeling. En fondsdannelse er kun lovlig, hvis vedtægterne indeholder regler om fondens formål og overskudsanvendelse. Ønsker man at stifte en fond, må man tage uddelingsreglerne i betragtning. Kun herved undgår man "den døde hånd", jf. under *3.8. Overskudsanvendelsen er detailforskrifterne for, hvorledes fondens formål skal disponeres i praksis.*

3.6.2. Det traditionelle fondsbegreb bygger på to kumulative faktorer: Der opbygges en organisation – i mange tilfælde kan det ske blot ved at udpege en fondsbestyrelse – der skal foretage uddeling. Det er en uddelingsfond. I dette begreb ligger, at der ikke alene skal dannes en organisation, men at organisationen har som obligatorisk opgave – og i en række fonde foruden lidt administration typisk som eneopgave – at foretage uddeling af fondens midler.

Det ser således ud:

Organisation → uddeling (til formålet)

Ønsker man ved hjælp af samme figur at illustrere forskellen på de to fondstyper, kan det anskueliggøres på følgende måde:

En *ikke-erhvervsdrivende fond* ser således ud:

Organisation → kapitalforvaltning → uddeling

De *erhvervsdrivende fonde* adskiller sig ikke herfra på det principielle plan, idet forskellen alene ligger i indtjeningsmåden, anskueliggjort således:

Organisation → erhvervsdrift → uddeling

Det er som omtalt i afsnit *3.7* Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opfattelse, at der kan foreligge en fond, selv om der ikke er noget "eksternt formål", d.v.s. at der ikke foretages uddeling selv i dette begrebs videste udstrækning:

Organisation → erhvervsdrift

Dette er i sig selv problematisk, og det bliver ikke mindre problematisk, hvis der kun er en organisation, d.v.s.

Organisation

3.6.3. Det ligger fast, at begge fondslove betoner bestyrelsens uddelingsforpligtelse, og at der således *skal gå midler ud af fonden* ud over bestyrelsesvederlag og administrationsomkostninger. Det må antages at være uforeneligt med fondslovene, at fondsformen *alene anvendes som organisationsform*. Myndighederne har ikke hjemmel til at dispensere fra den principielle uddelingsforpligtelse.

Dette ændrer ikke ved, at der findes en række fonde, hvor fondsdragten anvendes som den selskabsretlige organisationsform, som aktiviteterne kunne udøves i.[278]

Fondsudvalget (*Betænkning* s. 44 ff) var (i et vist omfang?) opmærksom på problemet, som man i første række foreslog løst ved, at fondsmyndigheden kunne bestemme, at en fond, som på anden måde end efter fondslovene var undergivet offentligt tilsyn og økonomisk kontrol, helt eller delvis skulle være undtaget fra fondslovene. Denne hjemmel[279] viste sig ikke at være tilstrækkelig (i den forstand at for mange "atypiske" institutioner stadig var omfattet af fondslovene), og ved lovændringen i 1991 blev der indsat bestemmelser, således at disse "fonde" i vidt omfang falder uden for lovene.[280] Lovændringen løste nogle problemer, men ud fra en principiel synsvinkel forekommer denne lovgivningsteknik diskutabel, og der rejser sig spørgsmål, om Fondsudvalgets afgrænsning ramte det rette, se nærmere i kap. 6 ff.

Konklusionen på de forrige overvejelser må blive følgende: Jeg har sympati for det synspunkt, at fonde i deres natur og struktur er uddelingsfonde, se senest *Ditlev Tamms* redegørelse til Fondsudvalget. Det ligger fast, at begge fondslove kræver uddeling. Begrebet *uddeling* er såvel i historisk perspektiv som i fondslovene et rummeligt begreb, selv om kerneområdet er uddeling af legater (pengeydelser). Det omfatter således ikke alene pengeuddelinger (der jo er rene "gaver"), men også tildeling af friboliger, drift af eksempelvis museer *med henblik på fremvisning*, drift af idrætshaller *med henblik på sportsaktiviteter* o.l. Der skal foregå en aktivitet i fonden, der medfører et økonomisk forbrug. I modsætning hertil står de fonde, hvor fondsformen alene er valgt for at danne rammen om nogle aktiviteter, uden at et eller flere (eksterne) formål tilgodeses.

Problemet er, at der findes eksempler på det modsatte ("formål og

278. Det er nok vigtigt at pointere, at der ikke behøver at ligge omgåelseshensigt bag disse retsdannelser.
279. Fondslovens § 1, stk. 3, og erhvervsfondslovens § 1, stk. 5.
280. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 63 ff.

funktionsmåde"), smh. *Betænkning* s. 44, og at disse institutioner trods fondslovenes krav om tilpasning til de nye regler lever deres eget liv. Dette forhold behandles nærmere i kap. 6 ff., idet det navnlig forekommer, hvor det offentlige har et (økonomisk) engagement.

Endelig er der en mellemgruppe – fonde med udelukkende interne formål, jf. under *3.7*.

3.7. *Skal formålet være eksternt?*

Begge fondslove indeholder krav om, at vedtægterne indeholder regler om overskudsanvendelse,[281] og der er regler om uddeling.[282] For de ikke-erhvervsdrivende fonde har det ikke givet anledning til tvivl, at der skal være et eller flere *eksterne formål*, smh. om praksis *Fonde og Foreninger I* s. 86 og som nævnt sst. taler fondsreformen af 1984 for, at det samme skal gælde i erhvervsdrivende fonde. Med støtte i *Betænkning* s. 98 har det imidlertid været hævdet, at en erhvervsdrivende fond *som eneste formål* kan have at drive, bevare og udbygge en virksomhed, som fonden selv ejer eller ejer en betydelig andel af.

Der findes ikke sager, hvor spørgsmålet har været sat på spidsen, og med den nuværende myndighedsfordeling er det ikke sandsynligt, at dette vil ske.

Erik Werlauff tog spørgsmålet op i Juristen 1987 s. 97 og 107. Han udtalte, at »Det må imidlertid aldrig overses, at fonden er – en fond. Den er *ikke* et selskab eller et surrogat for et sådant. Fonden har kun sin berettigelse i kraft af et eksternt uddelingsformål, og den kan derfor ikke (længere) anvendes som et instrument til kapitalopsamling.« *Jytte Heje Mikkelsen*[283] fandt i Juristen 1987 s. 147 f, at lovens forarbejder talte for det modsatte synspunkt. Hun fik ikke overraskende støtte hos *Boye Jacobsen m.fl.*: Erhvervsdrivende fonde (1989) s. 69 og 176, og sidstnævnte side fik den en tand ekstra, idet »Talrige (sic!) erhvervsdrivende fonde har ifølge deres vedtægt til formål f.eks. at vedligeholde, forbedre eller drive fondens egne aktiviteter og foretager således aldrig uddelinger.« I Revision & Regnskabsvæsen 1987 s. 63 fastholdt *Erik Werlauff* sin opfattelse, hvorefter »... valget af juridisk person, fond/selskab, fanger, selskabet er erhvervsdrivende, medens fonden som eksistensbegrundelse fordrer noget mere end blot erhvervsdrift og ubrudt

281. Fondslovens § 6, stk. 1, nr. 8, og erhvervsfondslovens § 7, stk. 1, nr. 10.
282. Fondslovens §§ 29-30 og erhvervsfondslovens §§ 40-42.
283. *Jytte Heje Mikkelsen* pointerede i indledningen til artiklen, at hun handlede på vegne Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

kapitalakkumulation. Hertil kommer, at de nævnte motivudtalelser har fundet mindre sikkert udtryk i lovteksten, som klart peger hen imod kravet om et eksternt formål.«

Som nævnt i kap. 2 (under *8.1.*) anvendte man i forbindelse med sparekassernes ønske om at blive omdannet til aktieselskaber bl.a. den såkaldte fondsmodel. I bemærkningerne til bank- og sparekasselovens § 52 c hed det bl.a.:

> »Sparekassers formål i dag er at drive pengeinstitutvirksomhed, og aktieselskabets og fondens formål skal tilsammen være at videreføre denne virksomhed. Efter lov om erhvervsdrivende fonde vil en fond kunne have til formål udelukkende at opretholde og videreføre en virksomhed. Der kræves ikke noget eksternt uddelingsformål. Fonden vil som følge af sit formål kunne geninvestere eventuelt udbetalt udbytte som ny aktiekapital i selskabet eller varetage anden tilknyttet finansieringsvirksomhed. I vedtægten sikres, at de i sparekassen opbyggede reserver anvendes til almennyttige og velgørende formål, hvis hovedformålet, konsolidering af pengeinstitutvirksomheden, måtte ophøre.«[284]

I Sverige udtaler *Katarina Olsson* om spørgsmålet s. 252:

> »Det argument som framförts ... mot att tillåta dessa s k "Selbstzweckstiftungen" – att ändamålet är sin egen destinatär och att ett sådant ändamål inte är förenligt med stiftelsebegreppet – har inte tillräckligt bärande kraft åtminstone inte för svensk rätts vidkommande. I svensk rätt finns inte något krav att förordnandet ska innehålla bestämmelse om användning av överskott eller ett "externt" ändamål. Enligt förarbetena till SL räcker det för att ändamålet ska anses tillräckligt bestämt att ändamålsbestemmelsen endast omfatter ett visst verksamhetsföremål. Hessler mener att syftet ofta framgår endast indirekt av ändamålsbeskrivningen och att ändamålsbestemmelsen kan var så beskaffad att den är uttömd genom verksamhetsföremålet; "dette är då så specialiserat eller säreget, att något vidsträcktare syfte eller någon särskild destinatärskrets icke kan urskiljas". Hessler ger som exempel en författare som bildar en stiftelse som ska ombesörja utgivandet av hans skrifter. Det måste däremot av förordnandet framgå hur verkställighet ska ske.
>
> Men den kritik som redovisas ovan har enligt min mening visst fog för sig. Det kan inte vara meningen att stiftelsesformen ska kunna användas för att skapa ett *perpetuum mobile*. I stiftelsebegreppet ligger förmögenheten ska förvaltas för ändamålets räkning. Förmögenheten har visserligen bundits till ett bestämt ändamål men dette innebär inte at stiftelsen skal fungera som förvaringsplats för förmögenheten. Av styrelsen måste

284. Jeg kender kun én "sparekassefond" efter bank- og sparekasselovens § 52 c, der ikke har et eller flere "eksterne" formål i vedtægterne, og en del af fondene har stor uddelingsaktivitet.

krävas att stiftelsens egendom förvaltas på ett aktivt sätt. Så länge ändamålet är möjligt att fullfölja ska det också respekteras. Vid passiv förvaltning kommer kapitalet sannolikt att urholkas och stiftelsen blir inte bestående. En alltför passiv förvaltning av stiftelsens egendom kan leda till at kravet på godtagbar placering av stiftelsens medel enligt 2 kap 4 §' SL inte är uppfyllt. I praktiken har diskussionen ovan relevans eftersom allmännyttiga stiftelser som vill behålla en förmånlig skattemässig behandling också måste dela ut 80 procent av avkastningen.

Mot bakgrund av det material jag använt för avhandlingen ter sig problemet som mer teoretisk än praktiskt relateret. Även om stiftaren inte angivit en destinatärskrets eller något intresse utanför stiftelsen som verksomheten ska tillgodese torde det i de flesta fall vara möjligt att utpeka personer utanför stiftelsen som tillgodogör sig stiftelsens egendom, ibland mot vederlat i form av exempelvis inträde till museistiftelsens byggnad.«

Katarina Olssons synspunkter indeholder en del, der også kan tiltrædes for dansk rets vedkommende, og hun angiver de væsentligste grunde til, at man må kræve et eller flere eksterne formål, herunder accentueringen af, at det bliver et perpetuum mobile,[285] men hendes samlede konklusion kan ikke tiltrædes, jf. ndf.

På grund af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens centrale placering er der ikke kun tale om et spørgsmål, der lever sit liv i en retsvidenskabelig debat. Dette illustreres bl.a. af *E-Handelsfonden*.[286]

E-Handelsfonden er stiftet den 9. maj 2000, og den er registreret som erhvervsdrivende fond i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Som stiftere er i vedtægternes § 2 angivet Dansk Dataforening, Dansk Handel og Service, ITK, Dansk Industri, ITEK, Finansrådet, Forbrugerrådet, Foreningen for Dansk Internethandel, Det Danske Handelskammer, HK og IT-Brancheforeningen. Som fondens formål angives i § 3 følgende:

»Den selvejende institutions formål er at drive en mærkningsordning efter retningslinierne vedlagt disse vedtægter, i første omgang for danske virksomheder, der driver elektronisk handel rettet mod det danske marked. Den selvejende institution kan igangsætte samarbejde med henblik på internationalisering. Den selvejende institution skal ligeledes drive en opt-in interessedatabase, der anonymt og mod et omkostningsbestemt gebyr bl.a. stilles til rådighed for de virksomheder, der oppebærer mærket.«

285. Se også *Svante Johansson* i JT 1996-97 s. 810.
286. Jeg har hentet materialet herom på www.e-handelsfonden.dk

Og i § 4, stk. 2, hedder det:

> »Såfremt den selvejende institutions drift giver overskud anvendes dette overskud til den selvejende institutions formål.«

E-Handelsfonden er et eksempel på, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen praktiserer den opfattelse, som *Jytte Heje Mikkelsen* har givet udtryk for. Der er intet eksternt uddelingsformål – fonden anvendes som den selskabsretlige organisationsform om nogle aktiviteter, der burde være drevet i foreningsform. Der tages ikke hensyn til, at erhvervsfondsloven udtrykkeligt indeholder et uddelingspåbud.

> At der ikke er tale om en fond i fondsrettens forstand, ses også i fondens bestyrelsesregler, hvor man – efter dog at have givet en bestemmelse om en uafhængig formand – i vedtægternes § 5, stk. 3, fastsætter, at hvis en for driften af mærkningsordningen relevant brancheorganisation melder sig ud af en hovederhvervsorganisation, bortfalder brancheorganisations mandat og ret til at repræsentere hovederhvervsorganisationen samtidig med udmeldelsen. Dette stemmer ikke med fondsrettens krav om en uafhængig ledelse, men det er tydeligt foreningsretligt orienteret. Det ses tillige i vedtægternes § 8, der giver regler om en særlig *klageinstans*, der skal tage stilling til de klager, der indgives over retningslinierne.

Der er efter min bedømmelse ikke tvivl om, at der er grund til at følge den linie, som *Erik Werlauff* advokerer for, og som er lagt til grund i administrativ praksis med hensyn til de ikke-erhvervsdrivende fonde. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens retskildegrundlag – der bygger på løsrevne citater fra *Betænkning* og jævnførelser med f.eks. museer – er for svagt, når det sammenholdes med erhvervsfondslovens klare ordlyd, når det gælder uddelingsforpligtelserne og med sigtet med fondsreformen. Mere overordnet kan man også spørge, hvilke grunde der taler for at anerkende, at pengene kører i evig ring og således acceptere, hvad man har kaldt "den døde hånd" i renkultur.

3.8. *Den døde hånd*

Begrebet *den døde hånd* var som nævnt titlen på den fjernsynsudsendelse i december 1977, der satte skub i tingene. Det var ikke en smart titel,

som journalisterne havde opfundet, idet begrebet (*mortmain*)[287] har været kendt i århundreder. Det har dog ikke i nyere tid været et generelt princip,[288] hvilket kan ses af, at vi finder fonde, stiftelser og tilsvarende institutioner i de fleste lande. I begrebet ligger en afstandtagen fra, at aktiverne sættes uden for den almindelige omsætning, og interessen har navnlig været koncentreret om fast ejendom.[289] I vore dage synes begrebet praktisk taget at være gået ud af sproget, og det behandles hverken i moderne svensk eller norsk teori. Begrebet nævnes af *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 22, og det ligger i virkeligheden gemt i bemærkningerne s. 68, hvor Fondsudvalget som begrundelse for lovenes uddelingsforpligtelse bl.a. anførte, at

> »Reglen i stk. 1 fastslår, hvad der allerede i dag må anses for gældende ret. En del af baggrunden for den gunstige stilling, som fonde har haft f.eks. i skatte- og afgiftsmæssig henseende, må antages at have været, at fondenes overskud løbende anvendes til fordel for de formål, som fonden skal tilgodese.«

Her er vi ved sagens kerne. Der har på europæisk plan været en historisk udvikling, hvor begrebet den døde hånd er indgået navnlig som en politisk faktor, og vi ser det i dag i mindre format i landbrugslovgivningen.

---

287. Se herom *Henrik Hessler* s. 17, *Alf Ross* i U 1957 B s. 84 f, *Ernst Kauffmann* s. 66 ff, *Ditlev Tamm* i *Betænkning* s. 22 og *Michel Pomey*: Traité des Fondations D'Utilité Publique (1980) s. 35 f.

    Går man længere tilbage, finder man begrebet flere steder hos *A. S. Ørsted*, navnlig i Haandbog, 6. bind (1835) s. 487 ff, hvor det drøftes i sammenhæng dels med overvejelser om stiftelser kan etableres uden offentligt samtykke, dels med permutationsspørgsmålet. Forfatteren fremhæver bl.a. en forordning af 17. maj 1799 for hertugdømmerne, hvorefter overdragelse af fast ejendom til en stiftelse krævede samtykke, samt Code Civil art. 910 (skal formentlig være art. 906). Se også *A. W. Scheel*: Personretten (2. udg. 1876) s. 744. Senere ses begrebet i forbindelse med afskaffelsen af stamhuse, len og fideikommisgodser, men den døde hånd indgik her kun som et af flere (navnlig politisk prægede) synspunkter.

288. Eksempelvis omfatter forbudet i Common Law mod evige dispositioner (the law against perpetuities) ikke velgørende institutioner.

289. Det nyeste eksempel på anvendelsen af begrebet synes at være landbrugsministerens udtalelse i *Folketingstidende* 1956/57 sp. 406 (»bringe landbrugsejendomme under den døde hånd, d.v.s. lade en institution eller et selskab blive ejer og således opnå, at en ejendom ikke fremtidig behøver at skifte ejer.«) Landsbrugslovens § 21 hviler på en hovedregel om, at et selskab eller en fond kunne kan erhverve en landbrugsejendom med Jordbrugskommissionens samtykke.

    I lyset af de historiske overvejelser på landbrugsområdet er det tankevækkende, at man nu arbejder med tanker om etablering af en *Jordbrugerfond*, se *Etablering af en Jordbrugerfond* (august 2001, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri). 3 medlemmer af SF har den 11. januar 2002 fremsat forslag L 51 til lov herom. Fonden skal have til formål at erhverve landbrugsejendomme, der skal bortforpagtes til landmænd. Forslagsstillerne anfører, at den nævnte rapport peger på, at fonden bør oprettes ved lov, og at loven i videst muligt omfang bør følge principperne i lov om erhvervsdrivende fonde og i de fondsretlige grundsætninger (sic!) for fonde med offentlige interesser. Se herom afhandlingens Del III.

Ved overvejelserne om fondslovgivning kom det i betragtning, at den døde hånd ikke helt kan undgås, idet man i så fald enten måtte forbyde de selvejende institutioner som sådan eller legalt begrænse deres levetid. Man kan ikke komme uden om, at der altid vil være noget "død hånd" over en fondsdannelse, eftersom aktiverne begrebsmæssigt ikke kan falde i arv, og såvel legatpraksis før fondsloven og fondslovens § 9 kræver (i dag som hovedregel), at midlerne er urørlige. For dog ikke at komme ud i den skinbarlige ligdannelse, kræver lovgiver, at der skal være et eller flere formål uden for fondens regie, og at fondenes indtægter i rimeligt omfang uddeles til formålet. Det er samfundets pris for at acceptere fondsdannelserne.

4. Kapital

Inden fondslovene mente enkelte forfattere – oftest uden argumentation – at fonde kunne etableres uden kapital.[290] Særligt *Ernst Kauffmann* "gav op" under henvisning til, at der fandtes institutioner uden kapital, herunder institutioner stiftet af det offentlige. Heroverfor må indvendes, at man utvivlsomt kunne finde eksempler på næsten alt før fondslovene, men at dette ikke i sig selv er en tilfredsstillende forklaring. Fondsudvalget udtalte sig ikke direkte om spørgsmålet, som nogle vist nok fandt lovlig akademisk. Begge fondslove indeholder fra 1985 kapitalkrav – og forudsætter i en række bestemmelser tilstedeværelsen af en kapital – og spørgsmålet er derfor ikke aktuelt længere, bortset fra den akademiske betragtning synsmåde, at Civilretsdirektoratet i dispensationssager efter fondslovens § 8, stk. 2, kan dispensere helt ned til 0 kr. Fondsregistret (der måtte tage stilling til spørgsmålet som følge af, at "ældre" fonde også skulle registreres og som følge af den nævnte dispensationsregel) indtog det standpunkt, at en selvejende institution skulle eje noget, smh. *Fonde og Foreninger I* s. 40. Dette standpunkt var funderet i, at en selvejende institution begrebsmæssigt må eje noget.[291] I dag kan tillægges, at direktoratet ved dispensationer tillige skal påse, at der er rimelig proportionalitet mellem (egen)kapitalen og formålet.

Kapitalkravet som sådan synes ikke i dag at rejse særlige spørgsmål.

290. Således *Ernst Kauffmann* s. 231 og *Aage Michelsen* i Revision & Regnskabsvæsen 1973 s. 188 f. Anderledes allerede *J.H. Deuntzer* i Den danske Personret (1889) s. 85, og *Kristian Mogensen* i Revision & Regnskabsvæsen 1969 s. 309, hvor det kort og godt hedder, at skal der være mening i at danne en fond, må den eje noget.

291. Tilsvarende *Geir Woxholth* s. 131.

For de erhvervsdrivende fonde gælder, at kravet tillige virker som en (beskeden) sikkerhed for fondens kreditorer; tallet (mindst) 300.000 kr. (der ikke kan dispenseres fra) blev i sin tid foreslået på grund af det dagældende krav til aktieselskaber.

5. Uafhængig ledelse[292]

5.1. *Problemstillingen*

Det karakteristikon, der efter debatten at dømme knytter sig mindst interesse til, er kravet om, at en fond skal have en ledelse (fondsbestyrelse), der er uafhængig af stifteren. Derimod gav det anledning til kritik i den politisk debat før fondslovene, at mange fondsbestyrelser var selvsupplerende. Fondsudvalgets svar var, at man ikke kunne pege på et bedre alternativ, og at stifteren selv kan bestemme i vedtægterne, hvorledes ledelsesreglerne skal se ud, herunder fastsætte en begrænsning i ledelsens adgang til selvsupplering.

Netop dette er udgangspunktet. Fondslovene stiller alene krav om, at antallet af bestyrelsesmedlemmer og hvorledes de udpeges, skal angives i vedtægterne, jf. fondslovens § 6, stk. 1, nr. 6, og tilsvarende erhvervsfondslovens § 7, stk. 1, nr. 8. På det generelle plan er stifteren kun bundet af den begrænsning, der ligger i begrebet lov og ærbarhed – og det er ingen tung byrde – og fondslovgivningen sætter kun få begrænsninger, herunder det ret naturlige, at et bestyrelsesmedlem skal være myndig (ikke må være under værgemål) og ikke må være under konkurs. Det er jo tredjemands midler, der skal bestyres.

Hertil kommer kravet om *uafhængighed af stifteren* samt – som noget nyt fra 1985 – *begrænsninger i sammensætningen af ledelsen* af en fond, der er stiftet efter lovens ikrafttræden. Begge krav behandles ndf.

5.2. *Hvad betyder "uafhængig"?*

5.2.1. Kravet om en uafhængig ledelse stammer fra skattemyndighedernes praksis før fondslovene, smh. *Betænkning* s. 246 f. Der henvises traditionelt til Skattedepartementets udtalelse i Revision & Regnskabsvæsen 1967 SM s. 34, hvor det hedder, at det måtte "være en betingelse for anerkendelse af den pågældende fond som et selvstændigt retssubjekt i forhold til selskabet [stifteren], at der enten opnåedes kgl. konfir-

292. Se i norsk ret *Geir Woxholth* s. 154 med henvisninger.

mation af fundatsen, eller at det i fundatsen sikredes, at mindst et af fondsbestyrelsens medlemmer til stadighed indtog en stilling, der kunne give fornøden garanti for uvildighed." Fondsudvalget og regeringsforslaget forudsatte denne praksis videreført under fondslovene.

Med baggrund heri har såvel Fondsregistret som Erhvervsankenævnet fastslået, at selvstændighedskravet ikke kan anses for opfyldt, hvor bestyrelsen udelukkende består af stifterne.[293] Selvstændighedskravet har ikke haft helt samme bevågenhed som i Norge, jf. ndf. I praksis anses kravet eksempelvis for opfyldt, selv om "det uafhængige" bestyrelsesmedlem er stifterens (faste) advokat. Derimod har der været sager, hvor stifteren i vedtægterne har tildelt sig selv vetoret i et sådant omfang, at kravet om ledelsens uafhængighed ikke har været anset opfyldt.

5.2.2. Ved den nærmere analyse kan der tages udgangspunkt i skattemyndighedernes egne oplysninger i *Betænkning* s. 246, hvor kravet om uafhængighed er fremhævet. Det hedder bl.a., at »Uvildigheden kan sikres ved, at den pågældende udpeges af en offentlig myndighed eller sammenslutning, der nyder offentlig tillid. Har fonden i kraft af aktiebesiddelse en væsentlig indflydelse på et selskab, vil personer, der repræsenterer selskabet eller er i afhængighedsforhold til dette, ikke kunne anses for uvildige. ... Hvor en fond med et ideelt formål stiftes med flere personer, hvoraf ingen indskyder midler i betydeligt omfang, kan der dog ses bort fra denne betingelse, og det samme gælder, hvor stifteren selv er en selvstændig skattepligtig fond.«

Den sidste del af udsagnet må antages at være inspireret af dommen *U 1971.354 Ø*, som Fondsudvalgets skatteunderudvalg selv fremhæver s. 247, se også *U 1957.627 Ø*.

I den første sag havde et teatermenneske testeret til Dansk Skuespillerforbund, der for midlerne oprettede Skuespillernes Hjælpefond. Justitsministeriet godkendte vedtægterne i 1956, dog ikke som konfirmeret legat. Midlerne skulle gå til driften af feriehuse og legater til medlemmer, der på grund af alderdom, sygdom eller økonomisk trang havde behov for bistand. I 1967 beskattede Københavns Kommune Skuespillerforbundet af fondens indtægter under henvisning til, at forbundets og fondens formand, bestyrelse og revision var identiske, at udgifterne til fondens administration blev afholdt af forbundet, og at vedtægterne manglede opløsningsbestemmelse. Landsretten frifandt Skuespillerforbundet, da »der ved oprettelsen og godkendelsen af ... vedtægter, der ikke kan ændres uden godkendelse af vedkommende ministerium, hvorved midlernes anvendelse til de af testator ønskede formål må anses for sikret også i tilfælde af

293. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 52 f og 262.

fondens opløsning, er sket en endelig og for sagsøgeren bindende overførsel af den tillagte indtægtsnydelse til fonden som et fra sagsøgeren adskilt, selvstændigt retssubjekt med rent velgørende formål.«

I *U 1957.627 Ø* vedrørende beskatningen af en legatmodtager, havde en brødfabrik i 1948 oprettet et mindefond med et konkretiseret formål, bestyrelse sammenfaldende med brødfabrikken samt med en vedtægtsbestemmelse, hvorefter midlerne ved selskabets opløsning skulle søges overdraget til Industriforeningen. Ved en legatuddeling i 1952 nægtede skattemyndighederne at anerkende fondet som selvstændig fond. Landsretten tilsidesatte skattemyndighedernes afgørelse, da fondets midler siden oprettelsen havde udgjort en fra selskabet adskilt formuemasse »som fondets bestyrelse er retlig forpligtet til at anvende i overensstemmelse med det ved fondets stiftelse angivne formål, og den omstændighed, at brødfabrikkernes bestyrelse tillige virker som fondets bestyrelse, vil herefter ikke kunne medføre, at fondet ikke kan betragtes som en selvstændig retlig og økonomisk enhed i forhold til brødfabrikkerne.«

Med forarbejderne til fondslovene er der grund til at antage, at de to afgørelser har mistet deres præjudikatsværdi. Der er den væsentlige forskel på de to sager, *at* midlerne i skuespillersagen kom fra tredjemand, *og at* en offentlig myndighed havde godkendt hjælpefondens vedtægter. 1957-dommen forekommer noget vanskeligere at følge.

5.2.3. Kravet om en uafhængig ledelse i forhold til stifteren er problematisk i den forstand, at man i den form, skattemyndighederne – senere tiltrådt ved fondslovene – udformede kravet, ikke nåede ind til benet. Man kan ikke fæste lid til, at den advokat, der har været fondsstifterens rådgiver gennem et langt liv, har været den, der har peget på fondsmodellen, og har udarbejdet alle papirer, og (i hvert fald i retlige spørgsmål) har været stifteren "nærstående", herunder typisk er udpeget som bobestyrer i stifterens bo, har den grad af uvildighed, der med rette må kræves. Noget nærmere reel uvildighed – i hvert fald ved udpegelsen – kommer man, hvis tredjemand udpeger et eller flere bestyrelsesmedlemmer, og dette sker uden vejledning fra fondsstifterens side. I så henseende må det antages, at Advokatrådet og tilsvarende organisationer præsumptivt vil kunne finde egnede medlemmer, hvorimod offentlige myndigheder efter fondslovenes ikrafttræden ikke længere udpeger medlemmer, smh. *Fonde og Foreninger I* s. 85.

Ved bedømmelsen kommer det imidlertid i betragtning, at *hvis* man ønsker reel uvildighed, er man nødsaget til at gå mere drastisk til værks og foreskrive, *at* stifteren og ham nærstående ikke kan udgøre flertallet i fondsbestyrelsen, *og at* flertallet har en højere grad af uafhængighed,

end det har været krævet i skattepraksis fra 1960'erne. En sådan regel vil minde om fondslovens § 16 (erhvervsfondslovns § 17), der er omtalt straks nedenfor, men den er noget mere vidtgående, og den ville – hvis tingene skal have mening – ikke være ledsaget af en dispensationsmulighed.

Navnlig praktikere ville nok indvende, at en sådan regel vil sigte for højt – at man går for vidt i forhold til det reelle problem – og at den ville være for hård i forhold til stifteren, der bringer et stort offer. Det er imidlertid nok den eneste måde at opnå reel uvildighed på.

5.3. *Regler, der supplerer uafhængighedskravet*

Et flertal i Fondsudvalget (*Betænkning* s. 62) foreslog en særlig begrænsning i bestyrelsens sammensætning i fonde, der stiftes efter lovenes ikrafttræden den 1. januar 1985. Forslaget var ikke medtaget i regeringsforslaget, hvor det efter omtale af princippet om mindst én uafhængig person i ledelsen, hedder, at »... denne praksis ikke ses at have givet anledning til misbrug, og da der ved lovforslaget i øvrigt sikres en videregående indsigt i fondenes forhold, finder Justitsministeriet ikke, at der er tilstrækkelig anledning til at stille yderligere krav«.[294] På linie med praktisk taget alle de forslag, justitsministeren havde taget ud af betænkningsforslaget, kom det dog med, jf. *Folketingstidende 1983/84 (2. saml.)*, tillæg B, sp. 1108, og i fondslovens § 16 (erhvervsfondslovens § 17) kom det til at hedde:

> »Stifteren, dennes ægtefælle eller personer, der er knyttet til de nævnte personer ved slægt- eller svogerskab i ret op- eller nedstigende linje eller sidelinjen så nært som søskende, kan ikke uden fondsmyndighedens samtykke udgøre bestyrelsens flertal.
>
> *Stk. 2*. Stiftes en fond af et selskab, kan en person, der direkte eller indirekte ejer mere end halvdelen af den stemmeberettigede kapital i selskabet, ikke uden fondsmyndighedens samtykke udgøre bestyrelsens flertal sammen med de personer, der er knyttet så nært til den pågældende som angivet i stk. 1, ligesom de sidstnævnte personer heller ikke uden fondsmyndighedens samtykke kan udgøre bestyrelsens flertal.«

Bestemmelsen omfatter alle nystiftede fonde og er således ikke i sig selv en del af kampen mod familiefonde. Budskabet er klart, herunder at man med stk. 2 har søgt at undgå omgåelse af stk. 1. Til gengæld er det uklart, hvad der sigtes til i *Betænkning* s. 62, hvor det hedder, at

294. Jf. *Folketingstidende 1983/84 (2. saml.)*, *tillæg A*, sp. 3105.

»bestemmelsen alene omhandler fysiske personer, således at bestemmelsen ikke finder anvendelse, når en juridisk person stifter en fond«.

Bestemmelsen i § 16 (§ 17) fremtræder anderledes end grundsætningen om mindst ét uafhængigt medlem af bestyrelsen. § 16 (§ 17) har karakter af en overbygning på den almindelige regel, og medens der ikke kan dispenseres fra den almindelige regel, kan fondsmyndigheden fravige såvel stk. 1 som stk. 2. Medens det er utvivlsomt, at stk. 1 ikke giver mening ved fonde, der stiftes af en juridisk person (hvorimod stk. 2 jo efter sit indhold handler om den situation), forekommer det efter den sproglige opbygning mest nærliggende at forstå udsagnet således, at man har tænkt på den almindelige regel. Stadig gælder reglen om, at der skal være mindst ét uafhængigt medlem.

5.4. *Hyppige udskiftninger i ledelsen*

Et særligt spørgsmål udgør *hyppige udskiftninger* af bestyrelsen, d.v.s. vedtægtsbestemmelser, der foreskriver valg af fondsbestyrelsen med sådanne mellemrum, at man får på fornemmelsen, at bestemmelsen ikke tager sigte på en forsvarlig, uafhængig bestyrelsessammensætning, men snarere muligheden for at komme af med "vanskelige" bestyrelsesmedlemmer. Spørgsmålet er uomtalt i *Betænkning* og retspraksis, og en præcis grænse kan være vanskelig at fastsætte. I en konkret sag (j. nr. 1995-709-45) udtalte Civilretsdirektoratet, at en nærmere grænse måtte afhænge af de konkrete omstændigheder, navnlig valgperiodens længde og hvorvidt der kan ske genvalg. Direktoratet ville finde det ønskeligt, at valgperioden blev på ikke under 3-4 år.[295]

Det må nok antages, at der i en række vedtægter er optaget regler, der strider mod denne udtalelse, og der er ingen – heller ikke revisor – der påtaler dette.

5.5. *Offentlig godkendelse af ledelsen*

En besynderlig regel fandt man i de første fondslove, idet fondslovens § 12, stk. 2, og erhvervsfondslovens § 12, stk. 1, 2. pkt., foreskrev en ordning, hvorefter mindst ét medlem af fondsbestyrelsen skulle godkendes af fondsmyndigheden, såfremt fonden i det forudgående regnskabsår havde en egenkapital på 1 mio. kr. eller mere. Reglen, der også omfattede eksisterende fonde, blev indsat under Folketingets behandling og tog sigte på at styrke bestyrelsens uafhængighed. Det pågældende

295. Se også *Lennart Lynge Andersen* og *Jørgen Nørgaard*: En fondsbestyrelses arbejde (2. udg. 2001) s. 18.

medlem havde ikke særrettigheder, og der var ikke tale om en offentlig repræsentant, således som det hidtil har været tilfældet i pengeinstitutter m.v.

Det viste sig (med det samme), at der var tale om en misforståelse, idet vedkommende medlem (ofte et medlem, hvis valgperiode var udløbet) blev anvist af den øvrige fondsbestyrelse – der var altså stadig tale om at bestyrelsen supplerede sig selv – og fondsmyndigheden havde ikke andre muligheder end at foretage godkendelse. Der blev ikke indhentet straffeattester e.l., og mig bekendt skete det ikke blot én gang, at bestyrelsens forslag blev afvist.

Reglen udgik i 1991.

5.6. *Kan stifteren eller tredjemand tildeles særkompetence i forhold til ledelsen?*

Som nævnt under *5.2*. har der været administrative sager, hvor stifteren i vedtægterne har tildelt sig selv vetoret i et sådant omfang, at kravet ikke har været anset som opfyldt. Der har været tale om vedtægter, hvor stifteren skulle godkende alle dispositioner, eller vedtægter, hvor stifteren havde en generel vetoret over for bestyrelsens beslutninger. Se herved også *U 1989.921 H*, der er omtalt under *5.3*.

Disse afgørelser – hvis rigtighed forekommer indlysende – rejser spørgsmål, hvor langt en stifter kan gå med hensyn til at foreskrive, at han skal godkende visse dispositioner eller er udstyret med vetoret over for visse dispositioner. Problemet findes i et spejlbillede: krænkes fondsbestyrelsens uafhængighed af, at stifteren i vedtægterne foreskriver, at tredjemand i visse tilfælde skal give samtykke til en given disposition? Skal der være total renhed?

5.6.1. Man kan tage udgangspunktet to steder:

Det hedder i fondslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., og erhvervsfondslovens § 12, stk. 1, 1. pkt., at »En (erhvervsdrivende) fond ledes af en bestyrelse ...«. Heri ligger som ubestridt, at fondsbestyrelsen er det øverste ledelsesorgan i fonden, jf. *Betænkning* s. 103, og at vedtægterne i hvert fald ikke generelt kan sætte et andet organ højere end bestyrelsen, eksempelvis "repræsentantskab" eller "generalforsamling".[296] Man har i familiefonde, stiftet før 1985, set "Familieråd", der havde den reelle

296. Det er uden videre klart, at ordet generalforsamling er misvisende i fondssammenhæng. Fondsregistreringen i midten af 1980'erne viste imidlertid mange pudsige ting, herunder at man i mange institutioner – f.eks. idrætshaller, forsamlingshuse o.l. – regelmæssigt havde sat en såkaldt generalforsamling ind som institutionens øverste ledelsesorgan.

ledelse af familiefonden, men den type råd er klart i strid med fondslovene. Det er lige så klart, at man ikke kan forhindre en familie i at indtage middag sammen.

Det kommer imidlertid i betragtning, at fondslovene som fremhævet tidligere på mange punkter er en kodifikation af legat- og vedtægtspraksis før fondslovene, og man bør ikke tage stilling til det rejste spørgsmål, medmindre man inddrager denne praksis.

I Fondsudvalgets betænkning findes navnlig to udsagn, der kan indgå i fortolkningen. Det nævnes s. 103, at det overlades til vedtægterne at bestemme, hvorledes bestyrelsen skal udpeges, og at det hyppigt bestemmes, at bestyrelsen skal være selvsupplerende, hvorefter det hedder:

> »Fundatsens bestemmelser om bestyrelsesmedlemmernes udpegning kan også gå ud på, at ét eller flere *(evt. alle* – min kursivering) udpeges af en udenforstående organisation, f.eks. en brancheorganisation, faglig organisation, en bestemt virksomhed etc., en udenforstående kreds af personer, f.eks. en familie, bidragydere etc. Ofte foreskrives, at det offentlige skal udpege ét eller flere medlemmer, eller at den til enhver tid værende indehaver af en bestemt privat eller offentlig stilling skal være medlem af bestyrelsen.«

Disse ord er reelt en gentagelse af, hvad udvalget allerede sagde på s. 58 (»ikke usædvanligt, at beføjelsen til at udpege bestyrelsen eller i hvert fald et eller flere medlemmer af bestyrelsen henlægges til udenforstående ...«). Det ligger herefter fast, at bestyrelsen helt eller delvis kan vælges af andre end den siddende bestyrelse. En anden løsning ville være ejendommelig, eftersom det politiske budskab til udvalget var at forsøge at dæmme op over for selvsuppleringen.

På s. 60 (og s. 104) hedder det, at

> »... bestyrelsen er det organ, der varetager ledelsen af fonden. Der er ikke noget til hinder for, at der i fundatsen træffes bestemmelse om oprettelse af et repræsentantskab eller lignende organ med rådgivende funktioner, eller at det foreskrives, at bestyrelsen skal indhente indstilling eller udtalelse fra andre, f.eks. i forbindelse med uddeling af de disponible midler, men i begge tilfælde må det kræves, at beslutningsretten fortsat ligger hos bestyrelsen.«

Disse motiver kan hævdes at fremtræde med en sådan klarhed, at de løser spørgsmålet: Vedtægterne skal være "rene" i den forstand, at fondsbestyrelsen i alle (øvrige) anliggender – såvel i forhold til stifteren

som til tredjemand – har den endelige afgørelse. Efter min mening er en sådan læsning hverken rigtig eller tvingende.

Tvivlen går kun på tilfælde, hvor *stifteren eller tredjemand får en partiel kompetence*, jf. ovf. og jf. eksemplerne i *Fonde og Foreninger I* s. 117 f og i givet fald skal kompetencen selvsagt fremgå af vedtægterne. Gennemgår man et antal vedtægter for både almindelige og erhvervsdrivende fonde (stiftet før eller efter 1985), vil man se, at det ikke sjældent forekommer, at der er sådanne bestemmelser, og man vil formentlig se, at frekvensen er hyppigst i ældre vedtægter. Besvarer man spørgsmålet således, at fondsbestyrelsen skal have den endelige afgørelse i alle tilfælde, vil et stort antal vedtægtsbestemmelser være ugyldige, hvilket forekommer at være et ejendommeligt resultat, når reale grunde taler for, at der ikke behov for at udforme reglen med en sådan skarphed. En fond kan administreres fuldt tilfredsstillende, selv om der skal indhentes *samtykke* fra stifteren eller tredjemand til *visse dispositioner*, f.eks. salg af et givent aktiv eller ændring af vedtægten, herunder ansøgning om fondens ophør. Netop i forhold til stifteren var disse eksempler de to traditionelle samtykkepunkter, og de giver mening. Stifteren vidste jo fra sin rådgiver, at han skulle krympe sig; dette fører ikke nødvendigvis til, at han på de nævnte kernepunkter ikke kan tildeles en reel vetoret (som Civilretsdirektoratet i sjældne tilfælde kan permutere).

Jeg nævner yderligere, at Fondsregistret og senere Civilretsdirektoratet på intet tidspunkt har forstået Fondsudvalgets udtalelser på den måde, at en partiel kompetence var afskåret. Det er jo ikke fordi, man har ligget på den lade side med hensyn til gennemgang af vedtægter. Det kan også nævnes, at selv *Carlsbergfondet* – der i hvert fald indtil vedtægtsansøgningen i 1999/2000 altid har været anset som den artigste i klassen – skal ændre fundatsen, hvis man indtager det skarpe standpunkt. Det hedder således i § 24, stk. 1, i fondets fundats, at

> »Ændringer i Carlsbergfondets fundats kan ske ved et af direktionen enstemmigt fremsat forslag vedtaget i Videnskabernes Selskab. Såfremt ændringer vedrører en eller flere af fondets afdelinger, skal direktionen, forinden forslaget fremsættes, forhandle med de respektive bestyrelser ... der efter enstemmig vedtagelse i fondets direktion, skal give deres enstemmige tilslutning. Ønsker Videnskabernes Selskab ændringer i det fremsatte forslag, skal dette underkastes ovennævnte procedure. Vinder forslaget ikke enstemmig tilslutning, foretager Videnskabernes Selskab afstemning om det oprindelige forslag. Hvis ændringen berører Det Nationalhistoriske Museums interesser, kræves der tillige approbation af Hendes Majestæt Dronningen.«

Endelig kan det nævnes, at medlemmerne bag udredningen *Offentlig Interesse* fra 1998[297] anførte, at Grundlovens § 73 ikke er til hinder, at der som betingelse for at yde et tilskud til en privat fond, som fonden ikke har retskrav på, stilles krav om, at visse vedtægtsændringer skal godkendes af den tilskudsgivende myndighed. – Udsagnet skal ses som en vurdering af forholdet til grundloven, og det er nok tvivlsomt, om arbejdsgruppen har overvejet forholdet til fondslovene.

5.6.2. Norsk ret er præget af, at 1980-loven ikke så noget problem i, at stifteren fik visse godkendelses-/vetobeføjelser, eller i at der var organer ved siden af bestyrelsen.[298] Ordningen blev kritiseret i *NOU 1998:7* s. 37 f bl.a. under henvisning til de uklare ansvarsforhold, men man fandt samtidig, at man måtte respektere den praksis, der var ført efter 1980-loven. Resultatet af disse overvejelser ses i §§ 30 og 36 i stiftelsesloven af 2001. § 30 giver hovedreglen, hvorefter styret er stiftelsens øverste organ og bl.a. skal sørge for, at formålet varetages, og at uddelinger sker i overensstemmelse med vedtægterne. Herefter hedder det i § 36 – under overskriften "Andre organer", at vedtægterne kan bestemme, at stiftelsen skal have andre organer end styret og en daglig leder. Vedtægterne kan bestemme, at sådanne organer får følgende kompetence:

»a) å velge styremedlemmer og til å avsette styremedlemmer når vilkårene i § 29 annet ledd er til stede. Dette gjelder likevel ikke styremedlem som skal velges eller er valgt av de ansatte;
b) å fastsette styremedlemmenes godtgjørelse;
c) å føre tilsyn med stiftelsens virksomhet;
d) å avgi uttalelse om årsregnskapet og årsberetningen;
e) å beslutte gransking;
f) å velge stiftelsens revisor;
g) å beslutte omdanning av stiftelsen etter forslag fra styret;
h) å avgi uttalelse til styret eller annet organ i stiftelsen.

Vedtektene kan også fastsette at stiftelsen skal ha et saksforberedende, rådgivende eller besluttende organ som fullt ut er underlagt styrets omgjørings- og instruksjonsmyndighet.
Annen myndighet enn det som følger av annet ledd, kan ikke legges til slike organer. ...«

297. Justitsministeriet var repræsenteret i arbejdsgruppen, jf. s. 13, hvor man finder den pudsige udtalelse, at »Justitsministeriet har alene bidraget til de juridiske overvejelser i rapporten men ikke til de øvrige betragtninger.«
298. Smh. *Magnus Aarbakke* i TfR 1984 s. 17 f, *NOU 1998:7* s. 37 og *Ot.prp. nr. 15 (2000-2001)* s. 45 f.

Denne løsning forekommer ganske vidtgående, og den kan ikke anbefales for dansk rets vedkommende. Men det kommer i betragtning, at man altså ikke har valgt den "rene" løsning, selv ikke efter et udredningsarbejde, der var gennemsyret af tanker om uafhængig ledelse m.v.

5.6.3. Det kommer endelig i betragtning, at det er et af de få punkter, hvor der foreligger en afgørelse fra Højesteret.

> For tiden før fondslovene findes af trykte afgørelser kun *U 1930.398 Ø*, hvor en fondsbestyrelse mod stifterens protest (han var selv i bestyrelsen) havde truffet beslutning om at anbringe nogle midler i en fast ejendom, idet man frygtede, at en tvangsauktion over ejendommen ville medføre et større tab for fonden. Landsretten frifandt bestyrelsen, men fulgte ikke en påstand om, at sagen skulle afvises. Man lagde herved vægt på, at fundatsen kun kunne forandres med stifterens samtykke, og at der måtte »ifølge almindelige retsgrundsætninger tilkomme sagsøgeren i hans egenskab af stifter en vis ret til at overvåge, om bestyrelsens dispositioner er i overensstemmelse med stiftelsens formål.«

I *U 1996.1599 H* om "Den selvejende institution Future Fashions Scandinavia Fond" fastslås, at en vedtægtsændring i en fond, hvor fondsbestyrelsen havde undladt at følge vedtægternes krav om, at forslaget om vedtægtsændring blev forelagt for et repræsentantskab, ikke var gyldigt gennemført. Det kunne ikke tillægges betydning, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Fondsregistret havde godkendt vedtægtsændringen. Højesteret tilføjede imidlertid følgende lidt kryptiske ord:

> »Dette må gælde, uanset om de beføjelser, som efter vedtægterne tilkom repræsentantskabet, navnlig beføjelsen til at godkende vedtægtsændringer, ikke måtte være forenelige med loven om erhvervsdrivende fonde.«

Dommen påkalder sig af mange grunde interesse:

To organisationer inden for textil- og beklædningsindustrien, A og B, besluttede at fusionere, således at samtlige A's og B's rettigheder og forpligtelser overgik til en nydannet C. Inden da havde B ifølge vedtægterne i en fond, der var stiftet i 1983, ret til at udpege 7 ud af 15 medlemmer af fondens "repræsentantskab". Formanden for B's bestyrelse var tillige formand for fondens bestyrelse og i kraft heraf også formand for repræsentantskabet. Umiddelbart inden sammenslutningen besluttede fondens bestyrelse at ændre fondens vedtægter, således at bestemmelserne om repræsentantskabet blev ophævet. Dette blev ikke som foreskrevet i vedtægterne forelagt for repræsentantskabet.

I fondens vedtægter hed det:

»**§ 10**. Til valg af bestyrelse samt til behandling af spørgsmål om ændringer af nærværende vedtægter eller om institutionens ophør, nedsætter institutionen et repræsentantskab, der dog ikke er permanent, men som efter bestyrelsens beslutning udpeges og træder sammen, når spørgsmål af denne art skal afgøres.

Repræsentantskabet skal bestå af ...

§ 11.
Ændringer i nærværende vedtægter kan foretages, når mindst 3/4 af bestyrelsen vedtager dette, og ændringen herefter godkendes af det i § 10 nævnte repræsentantskab.

§ 12.
Skulle forholdet stille sig således, at den selvejende institutions bestyrelse finder det uønskeligt at fortsætte institutionens virksomhed, kan bestyrelsen, når 4 af dens medlemmer stemmer herfor, med repræsentantskabets godkendelse, træffe beslutning om institutionens ophør. Institutionens formue skal i så fald tilfalde Beklædningsindustriens Sammenslutning, eller anden efter repræsentantskabets beslutning eksisterende institution eller fond, der tjener til fremme af dansk beklædningsindustri.«

Fonden søgte i begyndelsen af 1991 Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om godkendelse af vedtægtsændring, idet det hed "Da bestyrelsen for Beklædningsindustriens Sammenslutning indstiller til førstkommende generalforsamling den 19. april 1991, at foreningen skal ophøre med at eksistere, er det ikke efter denne dato muligt længere at udpege et repræsentantskab, som forudsat i foreningens vedtægter. På denne baggrund og under henvisning til de i § 3 opstillede krav til bestyrelsesmedlemmerne, mener bestyrelsen, at det vil være rigtigst at lade bestyrelsen være selvsupplerende." Vedtægtsændringerne blev godkendt af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Fondsregistret.

Under sagen gjorde fonden bl.a. gældende, at vedtægtsændringen »er gyldig, idet den opfylder reglerne i lov om erhvervsdrivende fonde. Af lovens § 12 fremgår, at en erhvervsdrivende fond ledes af fondens bestyrelse. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår endvidere, at fondens vedtægter ikke som ledelsesorgan kan sætte nogen over eller ved siden af bestyrelsen. Loven tillader således ikke, at der gives et andet organ end bestyrelsen en ledelseskompetence til at godkende vedtægtsændringer. Bestemmelsen i de gamle vedtægter om, at repræsentantskabet skulle godkende vedtægtsændringer, er således i strid med lov om erhvervsdrivende

fonde, og bestemmelsen kan derfor ikke antages at være gældende efter 1. januar 1985, hvor loven om erhvervsdrivende fonde trådte i kraft.«

Landsretten udtalte bl.a., at

»Der er ikke grundlag for at antage, at eksistensen af repræsentantskabet efter § 11 var stridende mod lov om erhvervsdrivende fonde. Derfor er sagsøgtes bestyrelses beslutning af 17. januar 1991 ugyldig. Da sagsøgtes bestyrelse undlod at oplyse det nævnte forhold ved forelæggelsen for fondsmyndigheden, har sagsøgtes beslutning af 8. april 1991 om ændring af sagsøgtes vedtægters ... tillige været ugyldig.«

Under anken til Højesteret bad appellanten Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udtale sig om forholdet til ledelsesreglerne i erhvervsfondsloven. Det hed i svaret bl.a.:

»... har De forespurgt, om Erhvervs- og Selskabsstyrelsen finder det foreneligt med lov om erhvervsdrivende fonde, at der etableres et repræsentantskab med beføjelser, som fastsat i de tidligere vedtægter, herunder navnlig med beføjelse til at godkende (eller nægte at godkende) af bestyrelsen vedtagne og af fondsmyndigheden godkendte vedtægtsændringer.

...

Lov om erhvervsdrivende fonde § 12 fik ordlyden: »En erhvervsdrivende fond ledes af en bestyrelse, ...«

I bemærkningerne til denne bestemmelse står der: »Når bestemmelsen fastslår, at bestyrelsen "leder" fonden, betyder det ikke alene, at den har samme funktion som bestyrelsen i et aktieselskab. Da der ikke er en generalforsamling eller lignende, er bestyrelsen samtidig fondens øverste besluttende myndighed.«

Ifølge Betænkning om Fonde side 103, er det fundatsen, der er afgørende for, hvorledes bestyrelsen skal udpeges. Det kan således gyldigt bestemmes, at bestyrelsen skal være selvsupplerende eller at udenforstående organisationer udpeger et eller flere (evt. alle) bestyrelsesmedlemmer.

Der er ikke i lov om erhvervsdrivende fonde § 12 eller forarbejderne hertil fastsat nærmere regler for hvor mange bestyrelsesmedlemmer et internt organ kan udpege uden dermed at fratage bestyrelsen den endelige beslutningsret. Et internt organ i fonden må imidlertid antages at have bestemmende/besluttende kompetence såfremt dette organ vælger flertallet eller hele fondens bestyrelse.

For at sikre en uafhængig bestyrelse er det styrelsens praksis i tilfælde, hvor der er et repræsentantskab med beføjelse til bl.a. at udpege en del af bestyrelsen, at påse, at repræsentantskabet ikke udpeger mere end halvdelen af bestyrelsen og herunder ikke bestyrelsens formand.[299]

299. Som nævnt foran er dette ikke i overensstemmelse med *Betænkning* s. 103, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen citerer i afsnittet foran.

> I sådanne tilfælde kræver styrelsen tilpasning af vedtægterne således, at lovens § 12 er overholdt både f.s.v. angår et internt organs kompetence og udpegning af bestyrelse.
>
> ...
>
> Den selvejende institution Future Fashions Scandinavia Fond havde indtil 9. april 1991 vedtægter med bestemmelse om repræsentantskab, som udpegede hele bestyrelsen og som skulle godkende vedtægtsændringer.
>
> Efter styrelsens opfattelse var disse bestemmelser i strid med lov om erhvervsdrivende fonde og lovens forarbejder. Ved ændringen den 8. april 1991 blev vedtægten bragt i overensstemmelse med lov om erhvervsdrivende fonde.«

Højesteret stadfæstede dommen med følgende præmisser:

> »Forslaget til ændring af fondens vedtægter, der indebar, at fondens tilknytning til beklædningsindustriens organisationer gennem repræsentantskabet ophørte, blev vedtaget af bestyrelsen den 17. januar 1991, og sammenlægningen af Beklædningsindustriens Sammenslutning og Textilindustrien blev vedtaget den 19. april 1991. Der var således intet til hinder for, at forslaget som foreskrevet i vedtægterne var blevet forelagt for repræsentantskabet. Højesteret finder, at undladelsen heraf medfører, at vedtægtsændringen, der angik spørgsmål af væsentlig betydning for fonden, ikke er gyldigt gennemført.
>
> Dette må gælde, uanset om de beføjelser, som efter vedtægterne tilkom repræsentantskabet, navnlig beføjelsen til at godkende vedtægtsændringer, ikke måtte være forenelige med loven om erhvervsdrivende fonde.«

I *Lærebog* s. 55 har jeg anført, at den sidstnævnte del af præmisserne – der ikke er nødvendige for at nå til resultatet – formentlig skal læses som en reaktion mod Erhvervs- og Selskabsstyrelsens udtalelse, gengivet ovf. Det kan ikke antages, at Højesterets ordvalg tvinger til den konklusion, at andet end rådgivning og konsultation nu er forbudt efter fondslovenes gennemførelse. – Og for påny at fremhæve perspektivet: Erhvervs- og Selskabsstyrelsens fortolkning af, hvor mange bestyrelsesmedlemmer, der kan udpeges af udenforstående, er udtryk for en hjemmelavet praksis, der ikke har holdepunkter i *Betænkning*. Der findes – efter min mening gyldigt stiftede og uden betænkeligheder – fonde med vedtægtsbestemmelser, hvor alle medlemmer skal udpeges udefra. Det hedder eksempelvis i § 5, stk. 1, i *Carlsbergfondets* fundats, at fondet ledes af en som direktion betegnet bestyrelse bestående af 5 medlemmer, der vælges af Videnskabernes Selskab af selskabets midte.

5.6.4. Efter min mening tvinger hverken forarbejdernes fremhævelse

af, at fondsbestyrelsen er det øverste ledelsesorgan eller Højesterets dom fra 1996 til en løsning i dansk ret, der kategorisk afviser, at en fonds vedtægter kan give visse kompetencer til stifteren eller tredjemand. Der er her god grund til at skele til den tradition, der fandtes før fondslovene, navnlig da hverken offentligretlige hensyn eller andre hensyn taler imod.[300] Jeg vil således for min del – uden nogen form for betænkelighed

- acceptere vedtægtsbestemmelser, hvor stifteren af fonden har betinget sig ret til at godkende visse, specificerede dispositioner,
- acceptere vedtægtsbestemmelser, hvorefter tredjemand skal godkende visse, specificerede dispositioner,
- acceptere vedtægtsbestemmelser, hvorefter dele af eller hele fondsbestyrelsen skal udpeges af tredjemand (men dette punkt må som nævnt i teksten anses for afklaret, bortset fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsens hjemmelavede praksis).

Derimod må det antages, at hverken stifteren eller tredjemand kan tildeles nogen godkendelseskompetence, når det gælder fondens uddelinger. *Betænkning* s. 115 bemærkede herom – nærmest lakonisk – at bestyrelsen ikke kan overlade til andre at foretage uddelingen. Afgørelsen skal ligge hos bestyrelsen. Begrundelsen herfor må antages at være, at uddelingerne er så tæt knyttet til bestyrelsens kompetence og fondens løbende liv, at der ikke er spillerum for andre løsninger.[301] Også her udviser det praktiske liv opfindsomhed.

---

300. I en lidt speciel situation (om den mest hensigtsmæssige organisationsform for norske forretningsbanker) hedder det i *NOU 1976:52 Om demokratisering av forretningsbankene* s. 171 følgende: »... er det ingen nødvendig konsekvens av stiftelsesformen at de som har skutt in den ansvarlige kapital, holdes utenfor styringen av stiftelsen. Der kan således etableres en ordning med en egen "generalforsamling" for disse (obligationseiermøte), som gis myndighet til å velge representanter til bankens styringsorganer og eventuelt tildeles også ytterligere kompetanse.«

301. Samme standpunkt indtages så vidt jeg ved af Civilretsdirektoratet. Det praktiske liv udviser undertiden "legatkomitéer", der helt eller delvis varetager legatuddelingen. Selv om man traditionelt henviser til, at løsningen er betonet i praktiske forhold, anser jeg den for stridende mod fondslovene.

I *Ministerialtidende 1958 B* s. 30 finder man meddelelse om Undervisningsministeriets stadfæstelse af *"Louisiana-Fonden"*. Det hedder bl.a., at fordelingen til fondens formål foretages af en legatkomité bestående af tre medlemmer, som skal være enten udøvende kunstnere eller forfattere eller litteratur- og kunstinteresserede, gerne med tilknytning til erhvervslivet. Den første komité bestod af fondens formand og to ikke-bestyrelsesmedlemmer.

5.7. *Kommunalt udpegede medlemmer*

I § 68 a i lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999 om kommunernes styrelse hedder det følgende:

> »Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v, der varetager opgaver, som kommunen selv kan løse, uanset at selskabet, foreningen, fonden m.v. også varetager opgaver som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, foreningen, fonden m.v. Kommunalbestyrelsen må ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse.
>
> *Stk. 2*. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v, der udelukkende varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, foreningen, fonden m.v. Kommunalbestyrelsen må ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse.
>
> *Stk. 3*. Et medlem af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v, der er udpeget i medfør af stk. 1, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet, for så vidt angår varetagelsen af opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, eller i det omfang dette i øvrigt følger af den lovgivning, der gælder for vedkommende selskab, forening, fond m.v. Et medlem af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v, der er udpeget i medfør af stk. 2, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet.«

Bestemmelsen, der bygger på *Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor*, blev indsat i 1995 og er først og fremmest af kommunalretlig natur. Dette ses tydeligt i alle bestandele af § 68 a, men her er det kun stk. 3, der giver anledning til bemærkninger: Det anføres i forarbejderne,[302] at bestemmelserne alene tager sigte på det kommunalretlige spørgsmål om kommunalbestyrelsers adgang til at udpege medlemmer af (eksempelvis) en fondsbestyrelse. *Om* der skal være kommunal repræsentation, afhænger af fondens vedtægter. Herefter hedder det bl.a.:

> »Et medlem ... udpeget af en kommunalbestyrelse i medfør af § 68 a, stk. 2, repræsenterer ved udøvelsen af hvervet ikke kommunen, ligesom bestyrelsesmedlemmet ikke skal varetage kommunale interesser. Bestyrelsesmedlemmet har således de samme rettigheder og pligter som de øvrige medlemmer af bestyrelsen. Det samme gælder som udgangspunkt for et medlem ... udpeget af en kommunalbestyrelse i medfør af § 68 a, stk. 1.

302. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A, sp. 2079.*

> Udgangspunktet fraviges dog, når et bestyrelsesmedlem i henhold til § 68 a, stk. 3, 1. pkt., er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet.«

Meningen med § 68, stk. 3, 1. pkt. e.c. er således, at et fondsbestyrelsesmedlem er undergivet instruktionsbeføjelse af tredjemand (kommunalbestyrelsen), når en fond skal løse opgaver, som en kommune selv kan løse. Denne læsning af bestemmelsen er imidlertid ikke tvingende, eftersom bestemmelsen selv tager forbehold for "den lovgivning, der gælder for vedkommende ... fond ..." Det er dog uklart, hvad man har ment hermed, eftersom *Emil le Maire* og *Niels Preisler* i kommentaren[303] til bestemmelsen udtaler med hensyn til medlemmer af en fondsbestyrelse, at en instruktionsbeføjelse

> »ikke vil være udelukket ud fra et fondsretligt hensyn. Dog vil bestyrelsens flertal som følge af det selvstændighedskrav, der er en del af fondsbegrebet, ikke kunne være underlagt instruktionsbeføjelse fra én fysisk eller juridisk person.«

Dette udsagn – der dels ikke synes at have fundet plads i lovforslaget og dels indeholder en problematisk sondring – må antages at stå for forfatternes egen regning. Efter min bedømmelse savner det holdepunkter at hævde, at fondsretlige hensyn ikke skulle hindre dette arrangement, der som så meget andet i § 68 a har karakter af et kompromis.[304] Instruktionsbeføjelsen (der selvsagt kan antage forskellige former) er en ejerbeføjelse, der ikke harmonerer med den selvejende institutions natur eller med kravet til selvstændighed. Sondringen er irrelevant, eftersom problemet opstår allerede, hvor ét medlem – menig eller formand – er undergivet instruktion.

Man undrer sig over, at så kyndige folk uden at uddybe spørgsmålet anfører, at fondsretlige hensyn (som udgangspunkt) ikke er et problem. Måske er man bragt på vildspor af en skrivelse af 14. marts 1990 fra Justitsministeriet, der nævnes i *Marianne Jacobis* artikel i U 1997 B s. 319, hvor Justitsministeriet yderligere citeres for at have udtalt, at hvis en kommune eller et amt yder tilskud til fonden, taler dette for instruk-

303. Lov om kommunernes styrelse (3. udg. 2000) s. 277.

304. Hermed mener jeg navnlig, at bestemmelsen skal ses i lyset af diskussioner om kommunalfuldmagtens grænser, kommunernes lyst til at deltage i arrangementer og konstruktioner, hvor offentlig deltagelse ikke er naturlig og måske endda ikke lovlig o.s.v. § 68 a oser af dårlig samvittighed, hvor man – under den forførende overskrift *fornyelse og effektivisering* – har legaliseret nogle af forholdene, uden at undersøge de retlige problemer til bunds.

tionsbeføjelse, og det samme gælder, hvis der er tale om en virksomhed, som efter sin karakter er kommunal. *Marianne Jacobi* oplyser, at en gennemgang af Københavns Amts deltagelse i fonde viser, at der i ingen af vedtægterne for disse fonde er bestemmelser om instruktionsadgang, men ifølge forfatteren kan der næppe herske tvivl om, at det er de kommunale repræsentanters politiske synspunkter, der skal nyde fremme i bestyrelsen og at disse derfor er undergivet kommunalbestyrelsens eller amtsrådets instruktionsbeføjelse. Det oplyses, at Indenrigsministeriet har tilkendegivet, at dette ikke omfatter bestyrelsesformanden.

Problemet tages op i en større sammenhæng i kap. 6-8 vedrørende de offentlige fondes uafhængighed, men jeg nævner allerede her, at det utvivlsomt *vil stride mod fondsretlige principper* at acceptere, at bestyrelsen, dele af denne eller et enkeltmedlem skulle være underlagt instruktionsbeføjelse i ordets retlige forstand. Det er muligt, at dette er et mindre acceptabelt resultat set fra kommunalrettens synsvinkel, men det er et af eksemplerne på, at en fond ikke er en demokratisk institution, og at konstruktionen ikke har alle fordele, således som nogle måtte ønske det.

Tilsvarende i norsk ret *Geir Woxholth* s. 186, der udtaler, at »Under enhver omstendighet« kan det offentlige efter oprettelsen af en fond hverken generelt eller i en enkelt sag instruere bestyrelsen eller det enkelte medlem. Dette – rigtige standpunkt – må så meget desto mere gælde, hvor fonden som i teksten ovenfor ikke (nødvendigvis) er stiftet af kommunen.

Et forhold, der ikke forfølges her, er, at udpegelse i henhold til § 68 a let kan føre til habilitetskonflikter, se herved lovens § 14 og forvaltningslovens § 3.[305]

6. Midlernes udskillelse fra stifteren ("krympereglen")

6.1. En fonds midler skal være (bindende) udskilt fra stifterens midler. Dette skal ske formelt ved fondens stiftelse, og midlerne må ikke efterfølgende (kunne) føres tilbage til stifteren. Man har ofte talt om "krympereglen", og mere rammende kan det næppe siges. Et krav herom forekommer at være selvfølgeligt, men før fondslovene var der ikke enighed om grænserne herfor. Derimod må disse antages at ligge fast efter fondslovene.

305. Se herved navnlig *Steen Rønsholdt*: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet (1988) og *Lars Nordskov Nielsen* i *Kommunestyre i retlige rammer* (KommuneKredit 1999) s. 56 ff. En ombudsmandsudtalelse i *FOB 1985 s. 75* sætter overliggeren meget lavt.

6.2. Ser man på litteraturen før fondslovene (kap. 3 (afsnit *2*), springer det i øjnene, at nogle af forfatterne havde vanskeligt ved at acceptere den fuldstændige konsekvens af, at midlerne skal være adskilt fra stifteren og (visse af) denne nærstående, således at de indbyggede nogle undtagelser i denne grundsætning, der af de fleste[306] ses under synsvinklen *selvbåndlæggelse*. Udgangspunktet, hvad enten det udformes som *bindende udskilt fra stifterens formuesfære* eller som *endeligt unddraget stifterens rådighed*, er alle enige om, og der findes ikke hos nogen forfatter principiel kritik af den tidligere omtalte udtalelse, som Statens Ligningsdirektorat offentliggjorde i Revision & Regnskabsvæsen 1958 s. 117, hvor spørgsmålet gik på skattemyndighedernes betingelser for i skattemæssig henseende at anerkende en fondsdannelse. Herefter var det en betingelse, at

> »legatmidlerne er endeligt unddraget stifterens rådighed såvel i levende live som ved testamente, så de ikke kan vende tilbage til stifteren eller anvendes til dennes fordel i strid med legatets formål, hvorfor der må oprettes en såvel af stifteren som af de til legatmidlerne berettigede uafhængig bestyrelse, der kan påse, at midlerne kun anvendes i overensstemmelse med fundatsens bestemmelser.«

6.2.1. På det sproglige plan skulle man ikke tro, at der kunne være fortolkningsvanskeligheder, idet ordene »endeligt unddraget stifterens rådighed ...« og »så de ikke kan vende tilbage til stifteren eller anvendes til dennes fordel« utvetydigt synes at måtte føre til, at *enhver ydelse på uddelingssiden* (i modsætning til bestyrelsesvederlag og beløb, der afødes af aftaler med fonden, f.eks. i forbindelse med aktiekøb) er udelukket. *Ernst Kauffmann* pointerer flere steder grundsætningen om midlernes udskillelse, men han refererer eksempelvis s. 265 *Erik Severinsens* nedenfor nævnte udtalelse uden at tage stilling til den og skaber herved tvivl. *Kristian Mogensen* henholdt sig i det væsentligste til hovedreglen, men *Erik Severinsen* s. 228 f gav udtryk for modsatrettede synspunkter. Han pointerede, at der kræves en sikker adskillelse mellem stifter og legat, således at der måtte være etableret en organisation, *og at* der skulle være et grundlag for, at en reel forpligtelse til overdragelse eller til betaling var påtaget, herunder at de relevante sikringsakter var foretaget. Disse synspunkter får dog en noget formel karakter, når forfatteren yderligere anførte, at »den omstændighed, at legatstifteren kan tæn-

306. Herunder *Betænkning* s. 43, *C. J. Arnholm* i TfR 1953 s. 106 og *Geir Woxholth* s. 147.

kes at få ydelser til eget underhold fra legatet ... bevirker særlig strenge krav til klarhed« om de forhold, der er nævnt ovenfor. Forfatteren henviste dels til Ligningsdirektoratets forespørgselspraksis dels – og navnlig – s. 230 til, at

> »Det er klart, at en gave ikke kan betragtes som definitiv, hvis giveren har betinget sig dens tilbageførelse efter ensidigt krav fra ham, og selv muligheden af, at fondsformuen ved opløsning går tilbage til stifteren, vil, navnlig hvis der er tale om en familiebestyrelse, indeholde et sådant tilknytningsmoment, at man muligt kan betragte overdragelsen som kun værende foreløbig. Det må afhænge af de nærmere omstændigheder, hvorledes en blot mulighed for en selvstændig fondsbestyrelse til at udlodde af kapitalen til stifteren skal påvirke den skattemæssige stilling.«

Forfatteren finder her støtte i *U 1960.345 H*, omtalt ndf., som efter hans mening må forstås således, at man næppe kunne anfægte en ordning, hvorefter fondsbestyrelsen med hjemmel i fundatsen kunne hjælpe en stifter, der var kommet i nød.

Finn Thomsen tog tråden op efter *Erik Severinsen*, og han fandt under henvisning til *U 1884.723 H* (Grevinde Danner), *U 1963.734 H* og *U 1977.418 H* (omtalt ndf.), at stifteren m.v. kunne nyde godt af fondens midler, jf. nærmere s. 371 ff, hvor forfatterens konklusion s. 376 er, at

> »gældende ret ikke hindrer stifteren i at oppebære midler fra fonden, end mindre stifterens ægtefælle eller andre bidragydere. Afgørende herfor vil dog være, at muligheden for at oppebære ydelser fra fonden ikke er henlagt til stifterens egen diskretionære og vilkårlige afgørelse, men at ønsket om oppebørsel af ydelser skal rettes til et organ, som ikke kan identificeres med stifteren. Til dette organs uafhændighed stilles i øvrigt kun beskedne krav. Bestyrelsen må gerne have personligt interessefællesskab med stifteren, men en censur skal der til.«

Denne fortolkning af "krympereglen" skal bl.a. ses på baggrund af domspraksis før fondslovene, jf. ndf., men også i, at skattemyndighederne – trods den klare udmelding – ifølge *Finn Thomsen* s. 372 indtil 1978 (!) accepterede, at stifteren og dennes ægtefælle modtog lån fra fonden, blot det var sikret mod pant i fast ejendom.

6.2.2. Baggrunden for denne diskrepans skal ses i to forhold: *For det første* det snart fortærskede – men holdbare – synspunkt, at det praktiske liv havde tiltaget sig betydelige friheder. Der kan ikke være tvivl om, at skattemyndighedernes udmelding fra 1958 ikke lagde op til denne

frihed, og det er vanskeligt at finde reale grunde for, at en stifter skulle kunne få midler fra fonden. *For det andet* var der en vis støtte for de nævnte synspunkter i domspraksis.

> I *U 1960.345 H* havde to ægtefæller bl.a. bestemt i testamente, at hustruen som længstlevende skulle oprette en fond på grundlag af aktier i den fællesejede virksomhed. Hustruen skulle nyde udbyttet, hun bevarede stemmeretten på aktierne, og hvis hun kom i økonomisk nød, var hun berettiget til at forlange aktier realiseret med det fornødne beløb. Efter mandens død blev der oprettet en fundats, der blev konfirmeret af Socialministeriet og indeholdende de nævnte vilkår. Tvisten opstod som følge af, at myndighederne bestemte, at hustruen skulle betale formueskat af fondskapitalen, daværende statsskattelov § 12, stk. 2. Landsretten frifandt Finansministeriet, da hustruen ikke kunne siges at have fraskrevet sig retten til kapitalen.[307] Enken fik derimod medhold i Højesteret, der ikke fandt det af afgørende betydning, at hun havde bevaret stemmeretten, idet denne måtte udøves i fondens interesse. Med hensyn til enkens mulighed for at oppebære (dele af) kapitalen henviste Højesteret til, at dette ikke kunne ske efter hendes eget frie skøn, og at realisation efter det oplyste måtte anses som en fjerntliggende mulighed (sic!).

Det er ikke let at se, hvad Højesteret har forestillet sig, idet det er en verdensfjern afgørelse, der ikke synes at vise forståelse for, hvad der ligger i en fondsdannelse og som – i de rette hænder – skabte grobund for at omgå kreditorhensyn, men det er uden videre klart, at dommen blev grebet med kyshånd af rådgiverne. Resultatet og argumentationen ligger meget langt fra nutidig tankegang inden for fondsretten, og Fondsudvalgets betænkning viser, at man ikke ønskede at fortsætte ad dette spor.

> Afgørelsen blev fulgt op af *U 1963.734 H*, der vedrører en noget atypisk situation, hvor to ægtefæller i testamente udtalte, at de agtede at oprette en familiefond efter længstlevendes død, men hvor enken – der oprettede fonden efter mandens død – havde lidt vanskeligt ved at slippe hovedstolen. I stedet indbetalte hun renter af denne til administrator, og tvisten opstod, da myndighederne nægtede skattemæssigt fradrag herfor. Enken døde under retssagen. Højesterets flertal gav Finansministeriet medhold, da der ved oprettelsen af et legat, til hvis nydelse hun om fornødent måtte anses som berettiget i første række,[308] måtte kræves sikker adskillelse mel-

307. Det fandt landsretten derimod var tilfældet på et senere tidspunkt, hvor stemmeretten var overgået til fondens bestyrelse, *og* det var bestemt i fundatsen, at enken kunne nyde af kapitalen med Socialministeriets samtykke.

308. Denne fortolkning af fundatsen er efter min bedømmelse ikke særlig naturlig.

lem enken og legatet og et klart grundlag for, at en reel forpligtelse var påtaget.

I *U 1977.418 H* statuerede landsretten og et flertal i Højesteret, at en dansk kvinde, der havde domicil i udlandet, men hvis bo var henvist til behandling i Danmark i henhold til skiftelovens § 87, havde bevaret rådigheden over en "Fondation", oprettet af hende selv og med hende som enebegunstiget. Midlerne var derfor arveafgiftspligtige som tilhørende hendes bo.

Afgørelsen i *U 1989.1039 H* (der direkte vedrører en "familieforening") er derimod en dokumentation af, at stifterindflydelsen kan blive for stor. Endelig udtalte et flertal i Højesteret i *U 1997.1381 H*, at en fondsstifter havde domineret en fond på en sådan måde, og at der havde været en sådan sammenblanding af hans og fondens midler og interesser, at stifteren og fonden måtte anses for nærstående.

Skattemyndighederne har i de senere år hævdet, at udenlandske fonde (og det, der ligner), oprettet af danskere i udlandet, skal bedømmes efter danske fondsretlige regler, når stifteren vender hjem til det danske sygehusvæsen. Dette spørgsmål kan vel ikke anses for helt afklaret, men se *TfS 1998, nr. 563*, der indeholder et referat af *Landsskatterettens kendelse af 6. maj 1997* vedrørende en fond, oprettet i Liechtenstein. Fondens formål var at støtte efterkommere af stifteren. Landsskatteretten gav Told- og Skattestyrelsen medhold, bl.a. fordi stifteren havde disponeret over fondens aktiver ganske som sine egne og ved selv at fastsætte vilkårene for sine transaktioner med fonden frit kunne disponere over fondens midler ud fra egne og erhvervsmæssige interesser. En straffesag mod stifteren bortfaldt ved dennes død.

6.3. I hvert fald efter fondslovenes gennemførelse ligger det fast, at stifteren, dennes ægtefælle (faste samlever eller registreret partner) eller hjemmeboende børn under 18 år ikke kan modtage legatportioner under forløbet eller (dele af) nettoformuen ved fondens ophør. En fond må ikke yde lån til eller stille garanti for de pågældende. Der er massiv tilslutning hertil i *Betænkning* bl.a. s. 43 og 69, og Fondsregistret og senere Civilretsdirektoratet har efter fondslovenes ikrafttræden fulgt en praktisk taget konsekvent praksis.[309] Forholdet reguleres af almindelige retsgrundsætninger og for stifterens vedkommende tillige af fondslovens § 31 (erhvervsfondslovens § 43), smh. *Folketingstidende 1983/84, tillæg A*, sp. 3129.

Det må også antages, at stifteren m.v. ikke kan forbeholde sig eller

309. En række sager er omtalt i *Fonde og Foreninger I* s. 42 ff. To afgørelser af henholdsvis 6. maj og 11. august 1988 må dog betegnes som uforståelige, smh. mine bemærkninger i FSR's Årsskrift 1989 s. 57 ff.

modtage en renteydelse fra fonden.[310] Der foreligger ingen hensyn, der taler for, at der skulle være netop dette ene "hul" i et i øvrigt fast princip om, at der skal være en effektiv adskillelse mellem fonden og stifteren. Der er her grund til at huske *C. J. Arnholms* kloge bemærkninger i TfR 1953 s. 106, hvor det hedder:

> »Det kan tenkes at stifteren selv hører med blant stiftelsens destinatarer. Men driver man dette så langt at stiftelsens hovedfunktjon blir å sikre stiftere en inntekt, av en kapital hans kreditorer ikke kan angripe, tror jeg man må reagere. Her tror jeg nettopp sammenhengen med den »enkle båndleggelse« kaster lys over forholdet. Når man – iallfall i norsk rett, sml. tvangsfullbyrdelseslovens § 64.2 – anser selvbåndleggelse utelukket, kan man ikke tillate det samme bare fordi formen stiftelse er brukt. Hvis en frisk mann i sin beste alder setter av 50.000 kroner til en "stiftelse" som skal betale ham 5.000 kroner årlig så lenge han lever og pengene rekker, kan jeg ikke se dette som annet enn en nødtørftig selvbåndleggelse – selv om statuttene bestemmer at en mulig rest ved stifterens død skal gå til de vakreste formål. Stifterens kreditorer må i et slikt tilfelle kunne ta dekning av »stiftelsens« kapital. Skal man unngå dette, tror jeg det må kreves en høy grad av sannsynlighet for at en ikke liten del av kapitalen vil komme til å tjene andre formål (bedømt etter situasjonen da stiftelsen ble opprettet). Noen skarp formulering gir dette ikke; kanskje kunne man komme noe lenger, men det har jeg ikke tilstrekkelig materiale til.«

6.4. Ved lov nr. 462 af 12. juni 1996 om *Finansieringsfonden af 1992* blev der tilvejebragt hjemmel til, at Færøernes Landsstyre, der var medstifter af fonden, kan modtage midler fra fonden og modtage nettoformuen ved fondens opløsning.

Fonden blev stiftet som en erhvervsdrivende fond i 1992 i forbindelse med den færøske bankkrise. Den danske regering og det færøske landsstyre indskød midlerne. Fondens formål er at indskyde og besidde ejerkapital i større førøske banker, at udøve en aktiv ejerrolle i de involverede banker og at tage initiativ til eller medvirke ved strukturtilpasninger af det færøske erhvervsliv. Fonden tabte det meste af kapitalen i 1993, men i forbindelse med Færoya Bankis årsregnskab for 1995 kom det frem, *at* udbyttet for 1995 var af en sådan størrelse, at det var »ønskeligt at videreføre dette til landsstyret«, *og at* landsstyret i øvrigt allerede havde budgetteret med indtægter fra banken, skønt Finansieringsfonden var hovedaktionæren.

310. Mit synspunkt er således skarpere end i U 1986 B s. 21 f. Se om administrativ praksis *Fonde og Foreninger I* s. 45 f, og jf. *Erik Werlauff* i Juristen 1987 s. 108 f samt *Brian Bruun Hansen* i Nyt om Fonde 5/1995 s. 22 f. Anderledes *Allan Philip* i Revision & Regnskabsvæsen 1989/12 s. 73.

I Erhvervsministerens skriftlige fremlæggelse[311] hed det bl.a.:

»Der har imidlertid vist sig at være juridiske vanskeligheder ved at tilbageføre midler fra fonden til landsstyret. Det skyldes den valgte fondskonstruktion.

Det gælder i almindelighed, at indskudte midler ikke må tilbageføres til fondens stifter. Dette skal sikre, at private ikke kan bringe midler uden for en kreditors rækkevidde og samtidig bevare kontrollen over midlerne. Dette kreditorhensyn gør sig dog ikke gældende for fonde, som er stiftet for offentlige midler, og som har en offentligretlig karakter. For sådanne fonde er der fastsat bestemmelser om tilbageførsel af midler til det offentlige.

Selv om Finansieringsfonden er undtaget fra fondslovgivningen og underlagt tilsyn i Finanstilsynet, er fonden en erhvervsdrivende fond. ... Fonden skal derfor stadig følge de grundlæggende principper i fondslovgivningen.

Som jeg nævnte, er der visse typer af fonde, hvor midler kan udloddes til stifter. Da Finansieringsfonden har mange lighedspunkter med disse fonde, kan en løsning på problemet opnås ved en lovændring ...

En sådan lovændring må anses for velbegrundet i lyset af Finansieringsfondens særlige funktion og kapitalgrundlag.«

Disse bemærkninger – hvis hulhed man ikke må undervurdere – genfindes stort set i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Her hedder der samtidig kort og fyndigt: »Det er et grundlæggende princip, at indskudte midler ikke må tilbageføres til fondens stifter – fonde er netop selvejende institutioner.«

Loven er selvsagt et misfoster, der ikke kan anbefales gentaget.

6.6. *Norsk ret* er med hensyn til grundsætningen om midlernes udskillelse fra stifteren *i udgangspunktet* baseret på samme tankegang som dansk ret.[312] Man har blot skrevet reglerne ind i stiftelsesloven af 2001, hvor det hedder

»**§ 19.** *Utdeling*

Utdeling av stiftelsens midler vedtas av styret. Utdelingene skal være i samsvar med stiftelsens formål.

Det kan ikke foretas utdelinger til oppretteren, til oppretterens nærstående etter §§ 5 bokstav a, eller til selskap der noen av disse hver for seg eller til sammen har slik bestemmende innflytelse som nevnt i §§ 4 tredje

311. *Folketingstidende 1995/96*, sp. 5603 og *tillæg A* sp. 4983.

312. Se herved også *Gudmund Knudsen*: Stiftelsesloven (2. udg. 1997) s. 19 f, der er gengivet i kap. 2 (afsnit *11*).

ledd. Hvis det foreligger særlige grunner, kan Stiftelsestilsynet gjøre unntak fra første punktum.

Er det skjedd utdelinger fra stiftelsen i strid med reglene i første eller annet ledd eller andre bestemmelser i loven, skal mottakeren tilbakeføre det som er mottatt. Aksjeloven §§ 3-7 første ledd annet punktum og annet ledd gjelder tilsvarende.«[313]

De særlige grunde, der skulle kunne danne grundlaget for en dispensation, er forklaret således i *NOU 1998: 7* s. 66:

»Dette er ment som en snever unntaksregel. Formålet er å unngå at ideelle organisasjoner ol som, eventuelt sammen med andre slike organisasjoner, oppretter en stiftelse til et formål som organisasjonen ivaretar, skal være forhindret fra å motta utdelinger fra stiftelsen. Et annet tilfelle som kan omfattes er f eks hvor en person har avgitt en formuesverdi til en stiftelse som har til formål å legge forholdene til rette for personer med en bestemt sykdom, og hvor denne senere får samme sykdom. I disse tilfellene er det ikke en så nær identifikasjon mellom oppretteren og formålet som hovedregelen ellers tilsikter å motvirke følgene av.«

Det er lykkedes at lave en undtagelsesbestemmelse, der – trods det snævre anvendelsesområde – dels ikke stemmer godt med lovens sigte om at fremme stiftelsernes selvstændighed, dels ikke virker særlig velbegrundet. Der foreligger ikke grunde til at acceptere, at en organisation først etablerer en uafhængig institution og dernæst selv modtager midler fra institutionen. Eksemplet med den syge fondsstifter kan næppe tillægges stor fortolkningsværdi og virker noget søgt. Det kan da også konstateres, at formanden for 1998-udredningen, *Geir Woxholth*, s. 148 ff foretager en større analyse af spørgsmålet om tilbageføring til stifteren, og at han i al væsentligt når til samme resultater som i dansk ret.

Svensk ret – og overvejelserne bag – ligger på linie med de danske, smh. *Katarina Olsson* s. 253 ff med henvisninger.

7. Karakteristika, der supplerer

7.1. *Navnet*

I kap. 3 (afsnit *6)* omtaltes nogle mulige alternativer til en fondsdannelse; det påvistes, at fondskonstruktionen opfylder sådanne behov og i dag er så rummelig, at den ikke kan antages at have reelle "konkurrenter". Dette gælder også i forhold til foreningerne, hvor navnlig det aktive medlemselement, der kendetegner foreningerne, ikke findes og ikke kan

313. Tilbagebetalingspligten er indsat under departementets behandling, smh. *Ot.prp. nr. 15 (2000-2001)* s. 99.

findes i en fond. Samtidig fremhæves, at (navnlig?) de sygdomsbekæmpende foreninger har en sådan struktur, at de trods tilstedeværelsen af medlemmer må antages at være fonde, men at myndighederne ikke har indtaget dette standpunkt. Man har simpelthen ikke interesseret sig for forholdet.

På denne baggrund må det antages, at der kan etableres "fondslignende" foreninger, hvor den reelle afgrænsning til en fond er institutionens navn, men disse tilfælde er ikke hyppige.

Det er herefter kun i sjældne tilfælde, at navnet *fond* indgår som et (bi)karakteristikon, når en institution skal kategoriseres, men det kan være realiteten. Derimod kræver begge fondslove, at ordet fond indgår på en eller anden måde i institutionens navn, hvis denne er stiftet efter den 1. januar 1985.

7.2. *Varighed*

I det svar, som justitsministeren gav Folketinget i 1983 vedrørende fondsbegrebet (omtalt ovf.), hed det bl.a., at der

> »henvises i øvrigt til betænkningen, side 47-48, om visse "fonde", der er så begrænset i deres formål eller tidsmæssige virke, at der ikke kan siges at være oprettet en fond.«

Disse ord indeholder en henvisning til, at Fondsudvalget opstillede yderligere et karakteristikon ved en fondsdannelse, nemlig *institutionens varighed*.

Det hedder i *Betænkning* s. 47 f følgende:

> »Udvalget har drøftet, hvorvidt det også bør anses for en forudsætning for en fondsdannelse, at fonden skal virke uden tidsbegrænsning eller i hvert fald over en længere årrække. Det kan i denne forbindelse nævnes, at det svenske lovudkast formentlig vil indeholde en afgrænsning af fondsbegrebet, hvori indgår, at der skal være tale om en formue, som varigt er udskilt til varetagelse af bestemte formål.
>
> ...
>
> Der må dog efter udvalgets opfattelse gælde visse mindstekrav med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af virksomheden for at anerkende oprettelsen af en fond. Skal kapitalen således forbruges i løbet af en ganske kort periode, forekommer det ikke rimeligt at varetage formålet gennem oprettelsen af en selvstændig fond. Udvalget har imidlertid ikke ment at burde foreslå en bestemt grænse for den periode, fonden skal virke. Afgørelsen heraf må træffes i forbindelse med oprettelsen, herunder navnlig ved registreringen.«

Det ligger heri, at en undersøgelse af væsentlige karakteristika ved en fondsdannelse må suppleres med et krav om, at institutionen *såvel i dens vedtægtsgrundlag som i henseende til kapitalen* har (=skal have) en levetid, der rækker ud over få år. I *Sverige* anses kravet om *varaktighet* for at være et hovedkarakteristikon i en stiftelsesdannelse,[314] endda i en sådan grad, at kravet er optaget i stiftelseslagens 1. kap. 2 §, jf. ndf., men der er lidt for meget elastik og manglende præcision i kravet herhjemme til, at det har fået samme klassifikation. Under alle omstændigheder er det en del af fondsbegrebet.

Som det fremgår af *Betænkning* s. 48 er det især svensk ret, der har focuseret på kravet om »varaktighet«. Det hedder i *Prop. 1993/94:9 Stiftelser* s. 42 bl.a.:

> »Kravet på varaktighet har även i övrigt betydelse när det gäller att avgränsa förmögenhetsbildningar i tillsynslagens mening från förmögenhetsbildningar av annat slag. Om det t.ex. av en i förordnandet meddelad föreskrift följer att förordnandet skall anses upphävt inom något eller några år leder således förordnandet inte till stiftelsesbildning i tillsynslagens mening. Samma sak inträffar om för ändamålet anslagen egendom enligt förordnandet skall förbrukas på kort tid, förutsatt dock att inte den som meddelat förordnandet däri utställt löften om tillskott av ytterligara reala förmögenhetsvärden när de udsprungligen tillförda har förbrukats (*anslagsberoende stiftelser*).[315]
>
> Om ett förordnande uppfyller kravet på varaktighet anses det i regel även visa att stiftaren med förordnandet avsett att få till stand en *självständig förmögenhet*, dvs. att den anslagna egendomen skall bilda en från mottagarens förmögenhet skild förmögenhetsmassa (jfr NJA II 1929 s. 234 f). Den omständigheten att varaktighetskravet är uppfyllt hindrar emellertid inte att det ändå kan uppstå tvekan om vilken självständighet som har avsetts för den ifrågavarende egendomen. Särskilt gäller dette i fall då »stiftelseförordnandet« är testamentariskt och "stiftaren" i förordnandet utsett en juridisk person, t. ex. en ideell förening, att vara mottagere till den egendom som anslagits (jfr bl.a. NJA 1928 s. 240 och 1972 s. 573 samt promemorian s. 59-60).«[316]
>
> Også *Geir Woxholth* s. 138 ff tiltræder for norsk rets vedkommende kravet om en vis varighed, selv om det ikke har fundet direkte udtryk i lovteksten. Han peger tillige på, at permutationsreglerne forudsætter en varig retsdannelse. Hvor dansk og svensk ret[317] har lagt sig på 10 år som udfyldningsregel, finder forfatteren det vanskeligt fastsætte en generel tær-

314. Smh. *Katarina Olsson* s. 136 ff og 241 ff.
315. Se også *Prop.* s. 52.
316. Se også *Prop.* s. 106.
317. *Prop.* s. 122.

skel. Han tiltræder s. 188 den kritik, jeg skrev i U 1999 B s. 180 af *U 1998.1322 H*, jf. ndf.

Spørgsmålet har foreligget i administrativ praksis, hvor Fondsregistret flere gange har udtalt, at en fond i almindelighed skal have en levetid på mindst 10 år. Det kan dog konstateres, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tilsyneladende ikke hævder kravet, der i sig selv forekommer rimeligt, smh. dommen om Kulturby Fond 96 i *U 1998.1322 H*.

> Sagen vedrørte direkte spørgsmålet, om fonden havde været berettiget til at indgå eksklusivaftale vedrørende de ansatte på Færgen Kronborg, men det præjudicielle spørgsmål var Kulturby Fond 96's retlige status. 3 dommere i Højesteret gav fonden (under likvidation), der var stiftet i 1992 og planmæssigt trådte i likvidation i 1997, medhold og må således have lagt til grund, at der forelå en (privat) fond. Man tilsluttede sig landsrettens opfattelse, hvor der bl.a. blev lagt vægt på formålets korte levetid, og at fonden var blevet registreret som erhvervsdrivende fond i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Det fremhæves også, at fonden i betydeligt omfang var næret af private bidrag.

Disse præmisser viser med prisværdig klarhed, hvad det drejer sig om. Når der skal spyttes i bøssen, er der ikke meget appeal i "Københavns Kommunes 16. ekspeditionskontor", og så er den nærliggende tanke at kalde sig en fond. Ingen af flertallets enkeltpræmisser forekommer holdbare. Man kan ikke lægge vægt på, at der skete registrering, når det synes klart, at dette er sket på et løst grundlag. Når det hedder, at fondens formål »må efter deres karakter og når henses til det begrænsede tidsrum, inden for hvilket de skal udføres, anses for atypiske i forhold til sædvanlig forvaltningsvirksomhed«, viser det en vis verdensfjernhed over for, hvad det offentlige beskæftiger sig med i vore dage, men det fører ikke til, at der er fribillet til fondsverdenen. Tværtimod peges der s. 48 i *Betænkning* netop på, at det ikke er rimeligt at anvende fondsformen, når det på forhånd står klart, at "fonden" skal opløses kort efter. Endelig er det tankevækkende, at flertallet i Højesteret har kunnet tiltræde synspunktet om, at den private finansiering var betydelig. De afsluttende tal var tilvejebragt for Højesteret, jf. U 1998.1326, 2. sp.[318]

318. Man har tilsyneladende heller ikke bekymret sig om det uafhængige bestyrelsesmedlem. Bestyrelsen for "fonden" bestod af repræsentanter for stifterne (Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt), en repræsentant for kulturministeren samt en observatør for Foreningen af kommuner i Københavns Amt.

> To dommere i Højesteret udtalte: »Fonden, som især havde til formål at fremme kulturelle aktiviteter i bred forstand i Københavnsområdet, blev oprettet ved det offentliges foranstaltning. Stifterne, som alene bestod af kommuner og amtskommuner, forpligtede sig ved oprettelsen til at bidrage til dækning af fondens administrationsudgifter fra stiftelsen til afviklingen. Fonden blev ledet af en bestyrelse, som hovedsagelig bestod af repræsentanter for stifterne. Rammer og budgetter for fondens aktiviteter skulle efter vedtægterne udarbejdes i overensstemmelse med bestyrelsens retningslinier efter drøftelse med et af bestyrelsen nedsat idéudvalg og godkendes af bestyrelsen. Fonden blev i vidt omfang finansieret af det offentlige, og fondens regnskaber blev revideret af Københavns Kommunes revision. Vi finder på denne baggrund, at fonden ud fra en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning har været afskåret fra at indgå en eksklusivaftale som den, sagen handler om ...«

De praktiske erfaringer på området er dog, at de fleste fonde stiftes med et evigt liv som sigte. Enkelte fondsstiftere udnytter den mulighed, der blev indsat i fondslovens § 9, stk. 5, og bestemmer, at fonden skal udtømme sit virke, f.eks. over en 25-årig periode. Dette er navnlig praktisk, når den donerede kapital er af (forholdsvis) beskeden størrelse, og man ikke har fundet en eksisterende institution, der bedre kan nyttiggøre midlerne med det samme. § 9, stk. 5, er samtidig et eksempel på, at man med fondsloven har forladt det gamle princip om, at en fonds kapital er urørlig og ikke må angribes, således som det konsekvent var bestemt i vedtægterne for en kgl. konfirmeret fond.

8. Tilsyn og sanktionering

Alt – bortset fra dem, der ønsker at fremme illoyal adfærd eller et "tag selv bord" som i gamle dage – taler for et klart og overskueligt fondsbegreb. Fondsudvalget fandt som nævnt, at fondsbegrebet var så indarbejdet, at der ikke var behov for en definition i lovene, jf. *Betænkning* s. 43, men samtidig forudsatte udvalget, at

> »fondsregisteret i forbindelse med registreringen, jfr. lovudkastets kapitel 3, påser, at de foran nævnte vilkår for stiftelsen er opfyldt.«

Det er herefter spørgsmålet, hvorledes tingene tager sig ud, efter at Fondsregistret blev nedlagt den 31. december 1991,[319] hvor man søgte at afbureaukratisere fondslovgivningen.

319. Ved lov nr. 350 af 6. juni 1991.

8.1. Registreringen under 1983-loven var en éngangsregistrering af bestående fonde uden legalitetskontrol. Nystiftede fonde skulle fra den 1. januar 1985 registreres i Fondsregistret, og registrering var en gyldighedsbetingelse, der byggede på samme regler som kendes i aktieselskabsloven, herunder med "aktøransvar". Nye erhvervsdrivende fonde skulle desuden registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Reglerne betød, at der fra begyndelsen kom en afklaring af, om der forelå en fond eller ej, og der var en kontrol af vedtægterne (såvel i forhold til gavebrev/testamente som til fondslovgivningen), bestyrelsesforhold o.l. Fondsregistret fik opbygget en ekspertise, også fordi en række ældre fonde (og det, der lignede) rettede henvendelse til Fondsregistreret om tilhørsforholdet til fondslovene, ligesom bestående fonde inden to år fra lovens ikrafttræden skulle foretage en vedtægtstilpasning til kravene i fondslovene.

Det var ingen hemmelighed, at navnlig de konservative justitsministre i de skiftende Schlüter-regeringer havde vanskeligt ved at acceptere, at der var lovgivet på fondsområdet, og at det var dette ideologiske element, der i 1991 førte til et forslag om væsentlige ændringer i fondslovene. Man levede i en tid, hvor der blev talt om regelsanering, afbureaukratisering o.l., og man pegede bl.a. på dobbeltregistreringen af erhvervsdrivende fonde, hvad der isoleret set var en biting.

Det hed intetsteds i lovforslaget, at man på effektiv måde fjernede en væsentlig forudsætning for, at fondslovene kunne virke efter hensigten.

Lovændringen i 1991 må for de ikke-erhvervsdrivende fonde antages at betyde, at ingen kontrollerer, om der foreligger en fond eller ej. Registreringskravet og den heri liggende – helt centrale – legalitetsprøvelse er som kort nævnt i kap. 1 (under *5*) blevet afløst af en ordning, hvorefter nystiftede fonde skal foretage anmeldelse af fonden til den lokale skattemyndighed, jf. fondslovens § 6, stk. 2, og § 11, stk. 2. Det står ikke klart, hvorledes man nogensinde havde forestillet sig, at der skulle kunne opbygges en ekspertise på fondsområdet – men det var måske heller ikke meningen – og der er ikke noget, der tyder på, at de enkelte kommuner foretager en legalitetsprøvelse af nyanmeldte fonde.

Man kan få den tanke at spørge Civilretsdirektoratet, der i dag er det eneste sted, hvor der er opbygget en fondsretlig kompetence, men det er ikke givet, at der dér kan indhentes vejledning, eftersom det hedder i forarbejderne til 1991-loven, at formålet med, at vedtægter m.v. (også) skal sendes til fondsmyndigheden, er at gøre opmærksom på fondens eksistens samt »Der er således heller ikke mulighed for at forelægge spørgsmål om, hvorvidt en nyoprettet institution er en fond, for fonds-

myndigheden.« Selv om dette er en såvel brugerfjendtlig som tåbelig ordning, som ingen kan være tjent med, er der flere eksempler på, at man har følt sig bundet af motiverne, eksempelvis en skrivelse af 24. maj 1995 fra Civilretsdirektoratet, der henviste til skattemyndighederne.

For de erhvervsdrivende fonde er forholdene på det formelle plan bedre, idet man opretholdt registreringen i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som en gyldighedsbetingelse, jf. erhvervsfondslovens §§ 5-6. Problemet er blot, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke på noget tidspunkt har søgt at opbygge en ekspertise på fondsområdet. Man har snarere set sin rolle som værende "selskabsmyndighed", og det præger afgørelserne, hvoraf flere er nævnt i denne afhandling.

Det ligger klart, at fondslovene ikke giver svaret på, hvilken retlig figur – om nogen – der foreligger, hvis en myndighed når frem til, at der ikke foreligger en fond.[320] En afgørelse fra skattemyndighedernes side (ved anmeldelse af en fond efter fondslovens § 6, stk. 2) vil i de fleste tilfælde være ledsaget af en meddelelse om, at man fortsat anser aktiverne som tilhørende stifteren, hvorimod Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som registreringsmyndighed normalt blot vil meddele, at der er de og de mangler, og at man derfor har nægtet registrering, se ndf. under *8.2* om invalide fonde. Ældre fonde vil normalt spørge Civilretsdirektoratet som fondsmyndighed, og her vil man – med et forsigtigt domstolsforbehold – få et svar om direktoratets syn på, om der foreligger en fond. I nogle tilfælde vil man supplere med en oplysning om, at midlerne må anses for at være en del af stifteren, eksempelvis en "Jubilæumsfond" i en organisation, hvor det viser sig, at der blot foreligger en konto med et særligt navn.

8.2. Hvis en stifter eller en fondsbestyrelse påstår, at der foreligger en fondsdannelse, og nogle af de karakteristika, der er omtalt i dette kapitel, ikke foreligger, opstår der spørgsmål, om den pågældende mangel kan afhjælpes, eller om retsmidlet bør være, at den (påtænkte) fondsdannelse anses for at være en nullitet. Problemet er her, *hvorledes sanktioneres retlige mangler ved en fondsdannelse? Kan manglerne ved en invalid fond repareres?* Spørgsmålet var ikke særskilt overvejet i Fondsudvalgets arbejde. Under de første år i Fondsregistret opstod disse spørgsmål ofte, og der er stadig opstået sager i Civilretsdirektoratet herom.

Løsningen kan hævdes at være inspireret af såvel forvaltningsretlige

320. Tilsvarende *Geir Woxholth* s. 27.

som selskabsretlige overvejelser, men navnlig i sidstnævnte henseende er der ikke megen praksis, idet såvel registreringsordningen ved aktie- og anpartsselskaber og den forholdsvis faste, konceptmæssige opbygning af disses vedtægter betyder, at der normalt ikke opstår samme problemstilling. Der må derfor tænkes i egne baner, hvor navnlig hensynet til stifteren og fondens formål indgår som "positive" faktorer, men hvor stifterindflydelsen kan indgå som en sådan "negativ" faktor, at manglen fører til, at fonden ikke er kommet til eksistens, smh. *U 1989.921 H* og *U 1989.1039 H*.

Ved de invalide fonde må retsstillingen antages at afhænge af, hvilken mangel der er tale om, hvornår manglen konstateres, og hvilke dispositioner "fonden" har udført. Er der eksempelvis forløbet nogen tid – d.v.s. at man har passeret stiftelsesfasen, og "fonden" iøvrigt har virket som fond, er trangen til at erklære fondsdannelsen ugyldig ikke særlig stor, medmindre der er tale om, at stifteren m.v. har krænket vedtægterne eller almindelige fondsretlige regler om, at midlerne ikke må gå tilbage, smh. ovf. *3.6*.

Denne sondring beror navnlig på, at hensynet til fondens formål må inddrages i bedømmelsen. I stiftelsesfasen må det være et ufravigeligt krav, at fonden skal opfylde de almene krav til en fondsdannelse, der er opstillet i afsnit *3*. Skattemyndighederne, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen eller fondsmyndigheden må her skride ind og forlange manglen repareret, hvis den opdages. Er der hjemmel til udbetalinger fra fonden til stifteren og ham nærstående, eller savner fonden kapital eller formål, foreligger der ugyldighed, idet fondsstiftelsen krænker de mest basale krav. Hvis der sker en afhjælpning af manglen – f.eks. at der tilføres institutionen kapital – har denne foranstaltning retsvirkning ex nunc. Kun hvor manglen vedrører petitesser (eksempelvis at et dokument ikke er blevet vedhæftet vedtægten, smh. erhvervsfondslovens § 7, stk. 2), kan rettelsen antages at have virkning ex tunc.

Ser man på situationen fra stifters side, kan det konstateres, at vedkommendes rådgivere ikke har gjort arbejdet ordentligt, men at der i almindelighed ikke indtræder de store skadevirkninger, bortset fra at midlerne i en længere periode end forventet har tilhørt stifteren (-s bo) og dermed er undergivet beskatning af stifterens sfære og kreditorforfølgning af samme. Dette forhold kan næppe veje tungt.

Opdages manglen på et senere tidspunkt – hvor fonden har virket, har foretaget uddelinger m.v. – må det antages, at der skal ganske meget til, før der er grundlag for at statuere ugyldighed, smh. *Lennart Lynge*

Andersen i U 1996 B s. 442 ff, medmindre "fonden" ganske har manglet fondspræg. Der skal foreligge grove krænkelser af almene fondsretlige grundsætninger, og det må antages, at hovedeksemplet på, at en fond ikke er kommet til eksistens, er, at stifteren og/eller denne nærstående faktisk har modtaget midler fra fonden. Andre mangler – eksempelvis at fondsbestyrelsen ikke har tilstrækkelig selvstændighed, eller at fonden på et tidspunkt er startet uden kapital – kan og skal repareres, hvorefter fonden kan fortsætte.[321] Det er i denne forbindelse, at hensynet til fondens formål spiller den afgørende rolle.

> Administrativ praksis synes at være i overensstemmelse hermed, se også de sager, der er nævnt i afsnit *3* om "krympereglen", herunder *Erhvervsankenævnets Årsberetning 1997 s. 195*, der stadfæstede Erhvervs- og Selskabsstyrelsens registreringsafvisning, hvor en handelskole havde stiftet en fond, der under forløbet skulle støtte stifteren, og det samme var tilfældet ved fondens opløsning. Ankenævnet tiltrådte endvidere, at der ikke var givet frist til berigtigelse. Se dog Fondsregistrets skrivelse af 18. december 1991 (hvor det lykkedes at få ekspederet sagen i løbet af få dage, trods at meget lang ekspeditionstid var reglen): Et realkreditinstitut havde godt tolv år inden stiftet en fond, der i vidt omfang blev anvendt som markedsføring for instituttets aktiviteter, men der var foretaget regelmæssige uddelinger. Da der opstod økonomisk krise for realkreditinstituttet, bad dettes ledelse Fondsregistret opløse fonden, da der efter realkreditinstituttets opfattelse aldrig havde været tale om en egentlig fondsdannelse. Der blev givet samtykke under henvisning til, *at* instituttet selv administrerede fonden, *at* bestyrelsen bestod af instituttets formand, næstformand og administrerende direktør, og *at* formuen ved opløsning skulle overføres til foreningens generalreservefond. – I betragtning af, at der var uddelt mærkbare beløb over en længere periode, og at instituttet ikke selv havde modtaget midler, må det antages, at den rette reparationsmåde havde været at ændre vedtægterne på de anførte steder, og at en fond, oprettet af en privat, ikke havde fået samme nænsomme behandling.

Er der ikke noget hensyn til formålet, er behovet for at fastslå, at der foreligger en fond, væsentlig mindre. Har registrerings- eller fondsmyndigheden behandlet vedtægtsændringer e.l., skal der tungtvejende grunde til, at fondens status ikke anses for accepteret,[322] men vedtægterne

321. Der foreligger et stort erfaringsmateriale herom fra Fondsregistrets levetid. Udgangspunktet var, at en fond, stiftet før fondslovenes ikrafttræden, blev registreret med bemærkning, at de pågældende bestemmelser var uden retsvirkning, medmindre den undersøgte institution helt havde manglet fondspræg, eller stifteren m.v. havde modtaget midler fra fonden. Se herved *Lennart Lynge Andersen* i U 1986 B s. 24 f.

322. Smh. *Lennart Lynge Andersen* i U 1996 B s. 444.

skal selvsagt repareres. Det ledende punkt ved mangler, der opdages på et senere tidspunkt, er herefter, om der har været en reel adskillelse mellem stifterens formuesfære og fondens.

Se herved *U 1989.1039 H* (*TfS 1989, nr. 586*), hvor en revisor efter salg af virksomheder forærede salgssummen – der skulle betales over 10 år – til en familieforening. Højesteret fastslog, at overdragelsen ikke udgjorde en fuldbyrdet gavedisposition, da der ikke var foretaget en definitiv udskillelse fra stifterens formue. Højesteret fremhævede bl.a., *at* de årlige ydelser principielt ville være indkomstskattepligtige for foreningsstifteren, *at* dispositionen havde haft til formål at undgå beskatning, og *at* foreningens midler udelukkende var kommet stifteren og dennes familie til gode. – Afgørelsen vedrører direkte en "familieforening", men der ville utvivlsomt gælde det samme ved en fond.

Se om et tilfælde, hvor fondsdannelsen blev anfægtet af en kreditor, *U 1989.921 H* (der statuerer, at fonden ikke var kommet til eksistens), *Utrykt kendelse af 6. maj 1997 fra Landsskatteretten* (smh. *TfS 1998, nr. 563* og tillige summarisk omtalt i *U 1998.774 Ø*) er et eksempel på, at skattemyndighederne anfægtede en (udenlandsk) fondsdannelse efter en del år, og om forholdet til et konkursbo *U 1997.1381 H* og vedrørende samme fond *utrykt dom af 15. december 1998, Skifteretten i Kolding*.

U 1996.1393 V omhandler en fast ejendom, der i 1974 var overdraget fra Det Danske Spejderkorps til Spejderfonden og senere registreret i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. I 1995 slettede styrelsen fonden fra registret over erhvervsdrivende fonde, da der ikke forelå en fond. Landsretten tiltrådte, at tinglysningsdommeren havde afvist at notere Det Danske Spejderkorps som (ny) adkomsthaver, da det forhold, at der ikke forelå en fond, ikke var ensbetydende med, at retsdannelsen ikke havde karakter af en anden juridisk person.

Endelig kan der være tilfælde, hvor stifterindflydelsen ikke har været til stede, således at der kan ses bort fra dette element ved kategoribedømmelsen. Civilretsdirektoratets sag j. nr. 98-410-2246 er et eksempel herpå, og sagen er bl.a. atypisk ved, at det var myndighederne, der hævdede, at der (efterfølgende) var etableret en fond i fondslovens forstand:

8 organisationer besluttede i 1972 at oprette en nævnsordning og indskød tilsammen 10.000 kr. Midlerne blev tilbagebetalt i 1980. I 1988 meddelte Familieretsdirektoratets daværende direktør på en forespørgsel fra formanden, at ordningen havde karakter af en selvejende institution, der var omfattet af fondsloven. I statutter af 1993 og 1998, der var godkendt af Boligministeriet, hed det, at formålet bl.a. var at administrere voldgiftsordningen og at udarbejde regler for ordningen. I 1998 kom kategorispørgsmålet op igen, og Civilretsdirektoratet udtalte i brev af 21. oktober

1999, at man fortsat fandt, at der forelå en fond. Det var tvivlsomt, om dette havde været tilfældet i 1972 – hvorved man lagde afstand til afgørelsen fra 1988, der også forekom svagt funderet – men man lagde nu vægt på, at der over en årrække havde fundet en formuedannelse sted. Det hed endvidere, at »Omend nævnets formål næppe kan siges at været et for fonde typisk formål, kan dette ... ikke i sig selv med afgørende vægt tale mod at anerkende nævnets status som fond.«

Nævnet meddelte herefter Civilretsdirektoratet, at man stod uforstående over for dette synspunkt, idet man fandt, at der var tale om en sammenblanding af en institutions virksomhed og en fonds formål. For at tale om formål måtte der i statutten være udpeget et eller flere formål, som stifterne havde ønsket at begunstige. Dette var ikke tilfældet her, og Civilretsdirektoratet havde ikke anvist, hvorledes nævnet skulle kunne opfylde fondslovenes præceptive krav om overskudsanvendelse og regelmæssig uddeling.

Efter fornyet overvejelse meddelte Civilretsdirektoratet, at man var enig i, at der ikke forelå en fond.

9. Forholdet til fondsskatteretten

I modsætning til tiden før 1985, hvor dele af det fondsbegreb, som fondslovene bygger på, blev udformet i skattedepartementets regie, yder fondsskatteretten ikke sit selvstændige bidrag til belysning af fondsbegrebet. Det har heller ikke været meningen. Det lå i forarbejderne til fondslovene, at skattemyndighederne (som andre myndigheder) skulle lægge Fondsregistrets afgørelse i så henseende til grund ved den skattemæssige klassifikation, og i forbindelse med udarbejdelsen af Ligningsvejledningen for 1985 blev de kriterier, som Fondsregistret arbejdede efter, sat ind i vejledningen. I forbindelse med en ændring af fondsbeskatningscirkulæret blev Civilretsdirektoratets vejledning om fondsbegrebet (1992) optaget som bilag til cirkulæret. Fondsbeskatningscirkulæret er nu ophævet, men indholdet heraf er optaget i de årlige ligningsvejledninger.

Disse forhold ændrer ikke ved, at skattemyndighederne fra 1992 har fået en mere fremtrædende rolle, idet almindelige fonde blot skal anmelde fondsdannelsen til den lokale skattemyndighed, jf. fondslovens § 6, stk. 2. Skattemyndighederne modtager meddelelse fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om registrerede, erhvervsdrivende fonde.

Bortset fra en enkelt artikel[323] foreligger der ikke materiale, der bely-

323. *Hanne H. Balsløv* og *Gitte Tarum Gurskov* i TfS 1993, nr. 215.

ser, hvad man foretager sig i skattemyndighederne, når det gælder anmeldelse af fonde. Der synes heller ikke at være offentliggjorte sager.[324] Der er ikke længere tale om en registreringsordning, men om at en fond skal "foretage anmeldelse". Det er som fremhævet ovenfor nærliggende at antage, at der ikke i skattevæsenets regie sker en prøvelse af, om der foreligger en fond eller ej (det har de principielt heller ikke pligt til), d.v.s. at en anmeldt fond blot bliver modtaget og herefter sat til beskatning under "fondsbeskatningsloven". Kun hvor en ikke-erhvervsdrivende fond søger om dispensation fra kapitalkravet efter fondslovens § 8, stk. 2, vil Civilretsdirektoratet gå dybere med hensyn til, om der er mangler ved fondsdannelsen, jf. ovf. under *8*.[325]

Under alle omstændigheder ligger det klart, at muligheden for aktindsigt på denne måde er blevet illusorisk, og som tidligere nævnt var aktindsigten et væsentligt punkt for Fondsudvalget.

Skattemyndighederne (herunder afgiftsmyndighederne) har (også) under den nuværende ordning fået den rolle at være dagligdagens vogter af, om en fonds formål eller en konkret uddeling er almenvelgørende/almennyttig og dermed berettiget til statspræmie og andre fiskale begunstigelser. Den principielle prøvelse sker i ligningsmyndigheden (fondsbeskatningsloven), medens Told & Skat Nærum er central region, når det gælder fortolkningen af boafgiftslovens § 3, stk. 2.

10. Den samlede konklusion

Konklusionerne i dette kapitel er placeret efter analysen af de enkelte fondskarakteristika, og der er ikke grund til at gentage de mange detailler. Den samlede konklusion i kap. 4 er, at Fondsudvalget skar helt ind til benet, og at dets forslag – der blev vedtaget i loven – tog sigte på at afskære de tvivlsspørgsmål, der var rejst i teorien. Dette gjaldt i særlig grad krymperegelen.

Kun på et punkt – et delspørgsmål i forbindelse med den uafhængige fondsbestyrelse – kan det hævdes, at der p.g.a. Højesterets præmisser i *U 1996.1599 H* består lidt tvivl om retsstillingen. Det er ikke en tvivl, jeg deler. Det kan efter min bedømmelse også lægges til grund, at Er-

324. Det står i modsætning til de faglige foreninger, der fra 1992 også blot skal foretage anmeldelse til den lokale skattemyndighed. Det har givet anledning til sager, se eksempelvis TfS 1994, nr. 432, TfS 1994, nr. 532 og TfS 1997, nr. 744.

325. Dispensationspraksis efter fondslovens § 8, stk. 2, er nærmere beskrevet i *Fonde og Foreninger I* s. 96 f.

hvervs- og Selskabsstyrelsens praksis med hensyn til at registrere fonde med udelukkende internt formål, er i strid med erhvervsfondsloven.

Man har herefter et fast fondsbegreb i dansk ret, der er tilstrækkeligt operationelt med henblik på at blive konfronteret med forholdene i den offentlige anvendelse af fondsformen.

En væsentlig konklusion i afhandlingens første kapitler er, at der findes andre selvejende institution end fonde, og at § 1 i begge fondslove hviler på en sammenblanding af de to begreber.

DEL III.
DE OFFENTLIGE FONDE

Kapitel 5

Offentlig fonde – optakt og stade

1. *Orientering*[326]

1.1. Kapiteloverskriften signalerer, at der kommer en ny aktør på banen. Det offentlige er nævnt i de forrige kapitler som konfirmationsmyndighed eller skattemyndighed og i nyere tid registrerings- og fondsmyndighed. Disse roller kan der ses bort fra i det følgende, hvor der focuseres på de spørgsmål, der rejser sig, når det offentlige optræder som stifter, kapitalindskyder/tilskudsyder eller deltager i ledelsen af en fond/selvejende institution. Tilsynet spiller dog en vis rolle. Der vil af flere grunde være en opdeling af stoffet i fonde, der stiftes ved lov og andre fonde/institutioner, men de retlige problemer er principielt de samme: Foreligger der en fond? Foreligger der en selvejende institution?

1.2. Dette og de følgende kapitler om offentlige fonde står i et vist omfang for sig selv, idet de indeholder problemstillinger og bygger på undersøgelser, der normalt ikke er nødvendige for at bedømme de spørgsmål, der analyseres i kap. 3-4 om fondsbegrebet. I kort form er det et hovedspørgsmål, om man inden for rammerne af, at det offentlige er en vigtig part i en institutions liv, kan slække på det fondsbegreb, der er opstillet, eller om man må konkludere, at de undersøgte institutioner ikke hører hjemme i fondsretten. Kap. 5-12 får en noget anden karakter, bl.a. fordi det forholdsvis hurtigt i en analysefase[327] står klart, at det "fondsbegreb" eller "institutionsbegreb", der arbejdes med, når det offentlige er aktiv i en fond/selvejende institution, ofte er så væsensforskelligt fra det fondsbegreb, der blev fastlagt ved fondslovene i 1984, at ikke mange af de undersøgte offentlige fonde ville kunne indpasses i fondslovenes rammer.

Fremstillingen rejser også problemstillinger, der rækker ud over fondsbegrebet, som dette er fastlagt ved fondslovene. Disse fonde er som beskrevet i kap. 3 navnlig karakteriserede ved at være *uddelingsfonde*, og langt hovedparten er stiftet af *private*. Det offentliges involvering i en

326. En introduktion til dette kapitel er givet i kap. 1 (under *4.3.2*).
327. Denne fase begyndte jeg i *Lærebog* s. 30 f, i U 1999 B s. 178 ff samt i *Stiftelser i Norden* s. 64 ff.

fond kan (og vil ofte) rejse spørgsmålet, om det, der kaldes en fond eller selvejende institution, reelt er en del af den offentlige forvaltning. Denne problemstilling er ikke ny – den er bl.a. drøftet i forbindelse med offentlighedsloven og forvaltningsloven, Finansministeriet har for nogle år siden taget initiativ til en udredning, der omtales ndf., og spørgsmålet har i et vist omfang optaget såvel offentligretsjuristerne som politologerne – men *dels* foreligger der ikke intensive undersøgelser over det offentliges engagement i fondene, *dels* synes det offentliges anvendelse af fondsdragten at være stigende, ikke mindst når det gælder institutioner, der oprettes ved lov. *Bent Christensen*[328] anvendte det gamle udtryk *indretninger*, medens *Jan Christensen* s. 66 behandler disse og beslægtede fænomener under begrebet *Indirect Administrative Subjects* (IAS). *Oluf Jørgensen* talte i Juristen 1994 s. 1 ff om *halvoffentlige organer*, medens andre simpelthen anvender begrebet *selvejende institutioner*. *Peter Christensen*[329] taler om opbygning af »fondskonstruktioner af forskellig art, en slags æskesystemer, der principielt er i strid med det almindelige krav til et statsregnskab om klarhed og overskuelighed.« I *Offentlig interesse* s. 8 behandles fonde med offentlig interesse som *enten* privatretlige fonde, der er reguleret ved særlovgivning og ofte undtaget fra fondslovene, *eller* som særlige forvaltningssubjekter, som arbejdsgruppen definerer som offentligt regulerede fonde oprettet ved lov. § 2, stk. 1, nr. 3, i lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 om revision af statens regnskaber m.m. taler om »regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, herunder bevillingslov, eller ved Folketingets Finansudvalgs tiltrædelse af en bevillingsansøgning«.

I lovforarbejder (og i litteraturen) ser man fra gammel tid begreber som "særligt forvaltningssubjekt" eller "statslige fonde" anvendt, men langt det mest gennemgående begreb er *selvejende institution*, der for de private fondes vedkommende er omtalt i kap. 3 (afsnit *7*).

Endelig er det karakteristisk, at hvor kap. 3-4 omhandler private fonde, kan der i kap. 5-12 ikke udelukkende arbejdes med fonde, der er stiftet af det offentlige. En del af de undersøgte institutioner ("bilag B-fondene")[330] er stiftet af private, og talmæssigt er de langt den største gruppe.

1.3. Overskriften "offentlige fonde", der under forløbet har været min arbejdsbetegnelse, og som har vist sig at være det mest *hensigtsmæssige*

328. Forvaltningsret (1991) s. 165 ff og (1997) s. 88 ff.
329. Statens revision (1998) s. 96.
330. Se herom kap. 7-8.

begreb, dækker ikke over et fast retligt begreb. Fondsudvalget valgte også denne betegnelse, men det er ikke nødvendigvis en *adækvat* betegnelse, og det er karakteristisk, at en tværministeriel betænkning fra 1998[331] har valgt at tale om "fonde med offentlig interesse." På den 2. stiftelseskonference i 2001 i København anvendte jeg udtrykket *fonde med offentligt engagement*.

Begrebet dækker i første række over to (forskellige) led, *offentlige* og *fonde*.

Det første led, ordet eller begrebet "offentlige", signalerer, at det offentlige – staten eller kommunerne[332] – på en eller anden måde er involveret i en fond gennem navnlig et eller flere af følgende elementer

– etablering af fonden, f.eks. som stifter,
– kapitaltilvejebringelse til fonden
– kapitaltilskud under forløbet (driftstilskud)
– deltagelse i fondens ledelse.

Før fondslovene af 1984 var det ikke ualmindeligt at sondre mellem offentlige fonde og private fonde, hvor skærefladen gik på, om fondens vedtægter var kgl. konfirmerede. Sondringen er også set anvendt for at udskille fonde, der ikke har almennyttige/almenvelgørende formål, f.eks. rene familiefonde. Denne sprogbrug blev hurtigt forladt efter fondslovene, og det letter begrebsdannelsen. De nævnte sondringer var ikke hensigtmæssige, idet anvendelsen af ordet "offentlige" knyttede en legitimitet til begreberne, som der ikke var dækning for. En anerkendelse af sondringen kunne eksempelvis føre tanken hen på, at alle selskaber, der er registrerede, er offentlige.[333] Det er ikke afgørende, om det offentlige er involveret som registreringsmyndighed eller som tilsynsmyndighed,

331. *Finansministeriet m.v.*: Fonde med offentlig interesse (september 1998), anmeldt af mig i U 1999 B s. 178 ff. Betænkningen er nærmere omtalt i teksten.

332. I enkelte tilfælde er en offentlig fond involveret i en anden fondsdannelse. Det gælder eksempelvis *Danmarks Grundforskningsfond*, der dels har leveret grundkapitalen til etableringen af den erhvervsdrivende fond *Søren Kierkegaard Center* dels drager omsorg for de årlige bevillinger, jf. nærmere i kap. 6. Også de højere læreanstalter har etableret fonde. Danmarks Tekniske Højskole (nu Danmarks Tekniske Universitet) stiftede i 1956 *Instituttet for Produktudvikling (IPU)*, smh. IPU 40 år (1996), og Handelshøjskolen i København har bl.a. etableret *Handelshøjskolens Efteruddannelsesfond (HHE)* på grundlag af private midler, smh. *Statsrevisorernes Beretning 18/95* om erhvervsdrivende fonde ved handelshøjskoler m.v. En bestemmelse i universitetslovens § 9, stk. 2, giver nu hjemmel til en mangeårig praksis.

333. Begrebet "statsselskaber" synes glidende at være kommet ind i sproget. Se *Erik Werlauff*: Statsselskaber (1993), *samme* i UfR 1995 B s. 370 ff, *Carsten Greve*: Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaber (1997) og *samme*: Statens virksomheder (2000) med yderligere henvisninger.

idet regler i så henseende er begrundet i henholdsvis ønsket om publicitet om fondenes forhold og om kontrol; ved bedømmelsen af kategorien bør accenten lægges på, om det offentlige deltager i fonden (gennem etablering, kapitaltilskud o.s.v.), og at der derfor knytter sig en offentlig interesse til den konkrete fonds virksomhed, ledelse, kapitalforbrug og til retsstillingen ved fondens eventuelle ophør.

Det andet led i begrebet er ordet "fonde". Dette led lægger på det sproglige plan – efter min mening utvetydigt – op til, at der er tale om fonde i traditionel forstand, og det må gælde, hvad enten navnespørgsmålet har været særligt overvejet eller ej. Det er hovedsigtet at få afklaret, om den sproglige anvendelse af ordet dækker over samme retsfigur (eller i hvert fald en retsfigur med nogenlunde samme karakteristika), idet der her må foretages en koordination med den undersøgelse af fondsbegrebet, der blev foretaget i kap. 3-4.

Til *foreløbig orientering* nævnes, at de to fondslove indeholder følgende bestemmelser, der søger at regulere lovenes anvendelsesområde, og leder tanken hen på offentlige fonde:

- fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov *og* som er undergivet tilsyn af det offentlige, falder uden for fondslovene (fondslovens § 1, stk. 2, nr. 1 og erhvervsfondslovens § 1, stk. 4, nr. 1).
- fonde, der som vilkår for godkendelse eller tilskud fra det offentlige er undergivet tilsyn af en offentlig myndighed, falder uden for fondslovene (fondslovens § 1, stk. 2, nr. 6, og erhvervsfondslovens § 1, stk. 4, nr. 5).
- fonde, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, falder uden for fondslovene, hvis vedtægterne fastsætter, at det offentlige træffer bestemmelse om anvendelse af fondens midler i tilfælde af opløsning (fondslovens § 1, stk. 2, nr. 7).

Endvidere fastsætter fondslovens § 1, stk. 3 (erhvervsfondslovens § 1, stk. 5), at en fond, som på anden måde end efter fondslovene er undergivet et vist statsligt eller kommunalt tilsyn, helt eller delvis kun undtages fra lovene efter fondsmyndighedens bestemmelse.[334]

1.4. På det principielle plan er kapitlerne en uddybning af undersøgelserne i kap. 3-4 om fondsbegrebet i fondslovene. *Undersøgelsen* bliver stiftelsen af og den nærmere indretning og organisering af de institutioner, der findes i lovgivningen m.v., og *hovedspørgsmålene* bliver, *om* de institutioner, jeg har kaldt offentlige fonde, er fonde, *om* de falder

334. Se om administrativ praksis *Fonde og Foreninger I* s. 65 ff.

helt uden for fondsbegrebet, *eller om* disse indretninger har sådanne fællestræk og en sådan samlet struktur, at det er berettiget at tale om en fondstype sui generis. Kapitel 6-8 indeholder en række delkonklusioner, medens den samlede konlusion på den fondsretlige del af undersøgelsen præsenteres i kap. 11.
Som et sidetema drøftes indretningernes forankring i den offentlige forvaltning, jf. kap. 12.

2. Finansministeriets udredninger. Fondsudvalget. Rigsrevisionen og statsrevisorerne

Spørgsmålet om disse retsfigurer blev i dansk ret i al væsentlighed først taget op i en arbejdsgruppe om selvejende institutioners bevillingsmæssige stilling (Budgetdepartementet 1979)[335] og i Fondsudvalgets betænkning fra 1982. Man vil også se, at Rigsrevisionen har været en aktiv aktør i forsøgene på at få udredet nogle af de offentligretlige problemstillinger. Der findes dog også nogle tidlige udtalelser i teorien, der kan have interesse, jf. straks ndf.

Inden da havde flere forfattere m.v. været inde på beslægtede problemstillinger, jf. herom også kap. 6 (afsnit *3*), men den eneste offentlige udredning af betydning synes at være *Betænkning nr. 587/1970 om undersøgelse af en række juridiske og administrative forhold vedrørende Danmarks Radio*. I betænkningens kap. 5 (s. 37 ff) findes en omtale af en række "særlige forvaltnings- og finansieringsordninger", og som bilag 7 (s. 79 ff) er optaget et notat, udarbejdet af *Niels Eilschou Holm*. Forfatteren drøftede bl.a. spørgsmålet, hvad der må antages at ligge i begrebet »statens indtægter og udgifter«, jf. 1866-grundlovens § 48 og nu grundlovens § 46, stk. 2. Forfatterens analyse har ikke i sig selv betydning for de spørgsmål, jeg undersøger, men der er grund til at hæfte sig ved dele af litteraturen om 1866-grundlovens § 48 (1915-grundlovens § 47, stk. 1).

Hos *Henning Matzen*: Den danske Statsforfatningsret III (4. udg. 1909) hedder det s. 49 f:

> »... at Ordene i Grundlovens § 48 heller ikke kunne antages at skulle omfatte alle saadanne Indtægter og Udgifter, der ikke kunne henregnes til

335. Beretningen fra denne arbejdsgruppe indgik i Fondsudvalgets arbejde, jf. *Betænkning* s. 45 og 167 f.

> Statsmidler i snevrere Forstand, idet de ikke indflyde i eller betales af den almindelige Statskasse til Fyldestgjørelse af Statens almindelige Fornødenheder, men oppebæres i særlige Kasser og udbetales af samme til særlige Formaal. Denne Sætning er især af Betydning for alle af Staten funderede Stiftelser, som virke for offentlige formaal, eller for alle Statsanstalter med egne Fonds. ...
>
> Ved Indretningen af slige Institutioner bliver Statens Formue for en vis Del baandlagt, idet den bliver bestemt til, saalænge den paagjældende Institution maatte bestaa, at anvendes til Fyldestgjørelse af dens Formaal. Til Trods for denne særlige Anvendelse bliver Formuen nu vel Statens Formue i videste Forstand, idet den almindelige Lovgivningsmagt, hvad Øjeblik den vil, kan tage Bestemmelse om en forandret Anvendelse af Formuen, uden at nogen kan fremtræde og hindre dette ved Paastand om at være bleven Ejer af den. ...«

Også *Knud Berlin* har været inde på dette spørgsmål, jf. *Den Danske Statsforfatningsret II* (2. udg. 1939) s. 105, hvor det bl.a. betones, at det er statens indtægter og udgifter, det drejer sig om, men

> »ikke derimod Kommunernes og naturligvis endnu mindre rene private Stiftelsers og Anstalters, men undertiden kan det ganske vist være tvivlsomt, om en Stiftelse er at betragte som en Stats- eller som en privat Stiftelse ... Afgrænsningen her er dog ikke skarp, idet f. Ex. Kommunitetets og Sorø Akademis Budgetter optages på Undervisningsministeriets Budget, ... uagtet disse Institutter ikke får noget Tilskud fra Staten og Sorø Akademi end for en væsentlig Del drives på grundlag af private Dotationer, særlig Ludvig Holbergs store Dotation.«

2.1. *Beretning 1979*

Arbejdsgruppen, der afgav beretning i 1979, var nedsat i 1976 på foranledning af statsministeren (og således før Fondsudvalget blev nedsat i 1978). Om begrebet selvejende institution udtalte arbejdsgruppen bl.a. følgende:[336]

> »Udenfor det kirkelige område kan udtrykket selvejende institution føres tilbage til årene omkring 1890, hvor det bruges indenfor åndssvageforsorgen. Det er dog næppe på dette tidspunkt muligt at påvise egentlige forskelle mellem de på privatretligt grundlag oprettede institutioner og fonds, der betegner sig som selvejende institutioner, og det flertal af andre stiftelser og fonds m.v., hvor denne betegnelse ikke findes.
>
> Ikke mindst i forbindelse med udviklingen af friskoler og andre skole-

336. Se også kap. 3 (under *7*). Man fornærmer ingen ved at konstatere, at arbejdsgruppens beskrivelse har hentet stor inspiration hos *Ernst Kauffmann*.

former har begrebet selvejende institution siden midten af forrige århundrede vundet stadig større udbredelse. I disse og lignende tilfælde, hvor det i lovgivningen er forudsat, at bestemte opgaver kan varetages såvel i offentligt som i privat regi, har man fundet, at forvaltningen af de offentlige midler, der blev ydet til private institutioner, blev bedst betrygget ved at de pågældende institutioner blev organiseret som selvejende institutioner.

Det må anerkendes, at begrebet selvejende institution kan være en smidig og hensigtsmæssig konstruktion, hvor en samfundsgavnlig virksomhed, der tages op på privat initiativ, findes berettiget til at modtage offentlig støtte, ligesom den i visse tilfælde har vist sig velegnet til løsning af offentlige formål. Det forhindres, at en privat person eller gruppe af personer drager nytte af en eventuel formueforøgelse; samtidig kan der via tilsynsråd og bestyrelse sikres lokal indflydelse eller repræsentation af særligt interesserede organisationer m.v.«

Efter at have konstateret s. 9 f, at selvejende institutioner oprettet af private ikke gav anledning til bevillingsmæssige problemer, udtalte Budgetdepartementets arbejdsgruppe:

»Der er imidlertid en glidende overgang fra fonds til selvejende institutioner, stiftet ved lov, financieret af offentlige midler og ledet af en bestyrelse, der helt eller delvis udpeges af det offentlige. Disse institutioner må som udgangspunkt betragtes som egentlige statsinstitutioner, selv om de er i besiddelse af en vis administrativ selvstændighed. Hertil kommer en større mellemgruppe af selvejende institutioner, til hvis virksomhed der ydes offentlig støtte, evt. på betingelse af at vedtægten eller fundatsen kan godkendes af vedkommende minister, og hvor der evt. ved lov er fastsat visse generelle regler for institutionernes virke.

Det er især denne gruppe, der har givet anledning til bevillingsmæssige problemer og vanskeligheder med hensyn til formueopgørelse.«

Arbejdsgruppen foreslog følgende krav til selvejende institutioner, der får statsligt driftstilskud på halvdelen af driftsudgifterne eller mere:

»Tilskudsgivende myndighed eller ressortministerium skal godkende vedtægter og løbende orienteres om institutionens dispositionsberettigede personer.

Institutionerne skal udarbejde årsbudgetter med budgetoverslagsår, hvilke budgetter skal godkendes af tilskudsgivende myndighed. Indgåelse af lejemål og anlægsudlignende investeringer skal godkendes af ressortmyndigheden og evt. bevillingsmyndigheder.

Regnskaber skal udarbejdes af statsautoriseret revisor eller anden af ressortmyndigheden godkendt revisor.

Løn- og ansættelsesforhold for institutionens personale skal forhandles af lønnings- og pensionsdepartementet som for statsansat personale.

Nye institutioner skal i vedtægterne have bestemmelser om nettoformuens overgang til staten eller til godkendt formål i tilfælde af institutionens ophør.[337]

Institutionernes låneoptagelse og indtægter ved salg af aktiver skal for nye institutioner godkendes af bevillingsmyndighederne.

Tilskud eller lån til anlægsinvesteringer bør sikres ved pant.«

Beretningen indeholder ikke overvejelser, om disse krav er forenelige med almindelige fondsretlige regler. Reglerne blev optaget i Finansministeriets cirkulære af 13. november 1980 til alle ministerier og styrelser.

2.2. *Fondsudvalgets undersøgelse*

Fondsudvalget foretog en undersøgelse af de offentlige fonde gennem høring af samtlige ministerier og en række kommuner. Sigtet med undersøgelsen var navnlig at skabe grundlaget for udvalgets forslag til regulering af, hvilke fonde der skulle inddrages under lovene. Dette skete med den generelle bemærkning i *Betænkning* s. 44, jeg har omtalt i kap. 3 (under *7*), hvorefter:

»... Derimod forudsætter lovgivningen ikke sjældent eksistensen af selvejende institutioner. Det er således flere steder fastslået som betingelse for offentligt tilskud til en bestemt form for virksomhed, at virksomheden drives som en selvejende institution.

... Udvalget er imidlertid opmærksom på, at udtrykket selvejende institutioner både i lovgivningen og efter almindelig terminologi ikke sjældent anvendes på institutioner, som, selv om de definitionsmæssigt må anses for fonde, dog i kraft af formål og funktionsområde adskiller sig betydeligt fra det, som man typisk vil betegne som en fond. Det er karakteristisk, at mange af disse selvejende institutioner er oprettet ved eller i henhold til lov eller undergivet offentligt tilsyn i kraft af lovgivningen inden for det område, hvor de udøver deres virksomhed.

For disse grupper af selvejende institutioner er der efter udvalgets mening grund til at overveje, i hvilket omfang de bør være undergivet fondslovgivningen.«

Fremstillingen ndf. rejser som antydet spørgsmål, om der foreligger fonde i fondslovens forstand, men på dette sted er der grund til at notere sig Fondsudvalgets fremhævelse af, at disse indretninger *i kraft af formål og funktionsområde* adskiller sig betydeligt fra den typiske fond. Denne

337. Se herom nærmere nedenfor kap. 9.

indfaldsvinkel – der er et af hovedelementerne (men altså ikke det eneste) i den problemstilling, der foran er beskrevet som fonden som uddelingsorgan eller organisationsform – forfulgte Fondsudvalget dog ikke videre, idet man trods det nævnte udgangspunkt valgte en "pragmatisk" løsning, hvor det blev afgørende, om der var et offentligt tilsyn, der kunne alternere det tilsyn, som udvalget lagde op til i form af fondsmyndighedens virksomhed.

Fondsudvalget foreslog i lyset heraf – uden at uddybe det overordnede spørgsmål om, *hvorledes* man så fik konstateret, om der forelå en fond, og *hvorledes* man fik konstateret, om det alternative tilsyn var tilstrækkeligt (og uden at foreslå regler i så henseende) – at

- fonde, oprettet ved lov eller i henhold til lov, og som var undergivet tilsyn af det offentlige, skulle falde uden for loven
- fonde under offentligt tilsyn, der varetager offentlige formål (navnlig det sociale område og undervisningsområdet), skulle ligeledes falde uden for loven
- andre fonde under offentligt tilsyn, herunder fonde med kommunalt tilhørsforhold, skulle kunne undtages fra fondslovene efter en konkret vurdering, hvor hovedvægten skulle lægges på, om der var offentligt tilsyn og økonomisk kontrol med fondens aktiviteter.

Dette blev med ganske enkelte tekstændringer ordningen i fondslovene af 1984, og bemærkningerne i regeringsforslaget til fondslove indeholder alene henvisning til, hvad der var udtalt i *Betænkning*.[338]

Fondsudvalget fastslog i *Betænkning* s. 46 endnu et princip, nemlig at en institution skulle opfylde fondslovgivningens krav, såfremt det på andet grundlag etablerede tilsyn ophørte. Udvalget byggede således også i dette udsagn på en forudsætning om, at det også i udgangspunktet var fonde, der var tale om, men man omtalte ikke, hvorledes en "tilskudsfond" (måske) mange år senere skulle kunne opfylde fondslovenes krav, ganske særligt i henseende til kapital. – Dette spørgsmål tages op senere, se herved også teaterlovens § 30, der er omtalt i kap. 7 (under *2*).

338. Den eneste retssag om fondslovens § 1, stk. 2, nr. 1, er *U 1989.1004 H*. En pensionstilskudsfond, oprettet af en bank og godkendt efter pensionsbeskatningslovens § 52, kunne ikke anses for oprettet i henhold til lov, således som det er udtrykt i fondslovens § 1, stk. 2, nr. 1. Højesteret lagde ekstra afstand til sagsøger ved at tilføje, at »Det er uden betydning for forståelsen af bestemmelsen i fondsloven, om fonden ville være blevet oprettet, uanset om bidrag til den kunne være fradraget efter bestemmelsen i pensionsbeskatningsloven.«

2.3. *Rigsrevisionen og handelsskoler m.v.*
I 1984 blev gennemført lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen.

I *Beretning nr. 16/1984 om Rigsrevisionens gennemgang af regnskaberne for handelsskoler og tekniske skoler* (afgivet af statsrevisorerne i 1986) hedder det s. 22, at

> *»Statsrevisorerne er enig med Rigsrevisionen i, at begrebet selvejende institutioner er af en sådan økonomisk betydning i et statsligt udgiftssystem, at en principiel afklaring af gældende ret for disse institutioner er påkrævet. ...«*

I beretningen s. 19 peges på, at statens anvendelse af selvejende institutioner rejser en række problemer, som Rigsrevisionen er stødt på, bl.a. statens generelle holdning til at henlægge opgaver til institutionerne, institutioner uden formue, dispositionsadgangen over egenformuen samt ansvarsreglerne for bestyrelsens arbejde.

2.4. *Ny arbejdsgruppe 1989*
Dette førte til nedsættelsen af en ny arbejdsgruppe, der i 1989 afgav en beretning vedrørende selvejende institutioner. Arbejdsgruppen analyserede og forholdt sig til de spørgsmål, der er nævnt ovenfor, herunder *hjemfaldsklausuler*,[339] og man fastslår bl.a., at en institution, der oprettes uden kapital, og hvor det er meningen, at den kun skal finansieres af årlige, typisk offentlige, tilskud, ikke er en organisationsform, der er omfattet af fondslovene. Arbejdsgruppen omtaler ikke, hvilken retsfigur der i givet fald så foreligger.

Om statens generelle holdning til at henlægge opgaver til selvejende institutioner hedder det s. 61 bl.a.:

> »Det er karakteristisk for de statslige aktiviteter uanset under hvilke regelsæt de udøves, at de udøves inden for det almindelige forvaltningssystem. Også statsvirksomheder og de institutioner, der driver indtægtsdækket virksomhed, er en del af det almindelige statslige forvaltningshieraki med en minister som den øverst ansvarlige.
>
> Selv om de selvejende institutioner har en ikke uvæsentlig bevillingsmæssig betydning, er det imidlertid karakteristisk for disse, at man *ikke* har etableret et fælles fast regelsæt for deres virksomhed, og at de *ikke* indgår i det sædvanlige forvaltningsretlige system.
>
> Dette er tilsigtet. Man kan også sige, at det forhold, at man henlægger

339. Se navnlig s. 48 om forholdet til permutationsreglerne. Dette spørgsmål tages op i kap. 9.

> nogle opgaver – som i stor eller mindre grad betegnes som "offentlige" – til selvejende institutioner er udtryk for, at man ikke konkret har ønsket en opgavevaretagelse i det almindelige hierarki, eller at man har ønsket at fastsætte andre rammer – måske mere summariske rammer – for den pågældende virksomhed.«

Arbejdsgruppen anfører s. 63 endelig, at det ikke er muligt at komme længere end at besvare enkeltspørgsmål om statens anvendelse af selvejende institutioner. Man har netop ønsket en løsere form for at opnå andre fordele. "Ønskes på et område en helt detaljeret regelstyring, bør man ikke vælge organisationsformen selvejende institution, men i stedet lade den pågældende aktivitet udføre som en egentlig statslig aktivitet."

2.5. *Statsrevisorernes Beretning 11/1990*

Arbejdsgruppens beretning blev kommenteret i Statsrevisorernes *Beretning nr. 11/1990 om selvejende institutioners retlige stilling* (afgivet 1992). Statsrevisorernes bemærkninger er ganske kritiske og tager udgangspunkt i, at fondslovene havde forudsat, at de institutioner, der skulle undtages efter fondslovene, var undergivet tilsyn af det offentlige, og at det var en forudsætning, at institutionerne var omfattet af lov om revision af statens regnskaber. Herefter hedder det:

> »Statsrevisorerne er af den opfattelse, at disse forudsætninger ikke er tilstrækkelige til at sikre den af Folketinget forudsatte anvendelse af statslige midler, der udbetales til selvejende institutioner og fonde. De revisionssager om selvejende institutioner, statsrevisorerne har behandlet, eksempelvis Dansk Feriefond, Landbrugsfondene og Erhvervsskolerne har vist, at det offentlige tilsyn og ministrenes kontrol og styring ikke var tilfredsstillende før revisionen indledte undersøgelser.
>
> ... anmode finansministeren om i sin redegørelse at oplyse, hvorledes staten kan sikre, at udbetaling af midler til selvejende institutioner betinges af, at der fastlægges regler for ansvar for bestyrelsen, formuens anvendelse efter ophør, hvorledes den skal opgøres samt anvendelsen af regnskabsprincipper og revisionsadgang.«

Dette førte til en nye arbejdsgruppe, der i 1996 afgav "Forvaltning af tilskud."[340]

340. Se nærmere *Peter Christensen*: Statens revision (1998) s. 209 ff.

2.6. *Statsrevisorernes Beretning nr. 18/1995*
Endelig afgav statsrevisorerne i 1996 *Beretning nr. 18/1995 om erhvervsdrivende fonde ved handelshøjskoler*[341] *og særlige forhold ved Vestsjællands Handelshøjskolecenter (VHC)*. Beretningen nævnes i denne sammenhæng kun, fordi den er egnet at illustrere, at de selvejende institutioner i en række tilfælde har givet anledning til politisk røre. Beretningen gav anledning til ændringer i universitetsloven.[342]

3. 1991-ændringen af fondsloven

Ved lov nr. 350 af 6. juni 1991 (den såkaldte afbureaukratisering af fondslovgivningen) ændredes fondslovens § 1, stk. 3, således at flere fonde under statsligt eller kommunalt tilsyn kunne undtages fra loven ved fondsmyndighedens beslutning. Denne del, der navnlig betød, at eksempelvis *idrætshaller* og *forsamlingshuse* kunne undtages, tog først og fremmest sigte på en administrativ lettelse såvel for myndighederne som for institutionerne. Lidt bekvemmelighed var der også indbygget i løsningen, idet myndighederne herved slap for at tage stilling til, om der forelå fonde eller ej.

Samtidig indsattes i fondslovens § 1, stk. 2, *nr. 6 og 7*, følgende bestemmelser, hvorefter loven ikke omfatter:

»6) selvejende institutioner, der som vilkår for godkendelse eller tilskud fra det offentlige er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af en offentlig myndighed efter anden lovgivning eller bestemmelse udstedt i henhold til anden lovgivning,
7) selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, hvis det i institutionens vedtægt er fastsat, at det offentlige træffer bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dennes opløsning.«

341. Dette spørgsmål har optaget såvel revisionen som ministerierne, se også statsrevisorernes *Beretning nr. 17/1983 om en undersøgelse af selvejende institutioner ved universiteter*. Forskningsministeren har nu udstedt bekendtgørelse nr. 358 af 17. maj 2001 om universiteters ikke-kommercielle samarbejde med fonde og foreninger.
342. Nævnes kan også "Tvindrapporten" (Beretning 8/1995), der påpeger en række mangler ved den foretagne revision og rejser nogle generelle habilitetsspørgsmål.

Om § 1, stk. 2, *nr. 6*, hed det i forarbejderne[343] bl.a., at bestemmelsen vil omfatte f.eks. teaterinstitutioner, museer, lette kollektivboliger, ungdomsboliger og ældreboliger. Da disse fonde typisk vil være erhvervsdrivende i fondslovenes forstand, blev der indsat en tilsvarende hjemmel i erhvervsfondsloven. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens fortegnelse efter erhvervsfondslovens § 1, stk. 6, viser, at der er mange institutioner inden for denne kategori.

4. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens oversigt over udeholdte fonde

Erhvervsfondslovens § 1, stk. 6, fastsætter, at der oprettes en fortegnelse i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen over de fonde, der falder uden for lovens område efter § 1, stk. 4-5. Fondsudvalget (*Betænkning* s. 95) fandt, at der var behov for, at offentligheden kunne få visse oplysninger også om de fonde, der er undtaget fra loven. En tilsvarende bestemmelse for de almindelige fonde blev ikke medtaget i Regeringsforslaget.

> Det er mit gæt, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke bliver overrendt med anmodninger om aktindsigt vedrørende fonde og slet ikke i fortegnelsen, oprettet efter § 1, stk. 6. Det kan også skyldes økonomiske forhold. Jeg rekvirerede et eksemplar i december 2000, og jeg modtog – som en fin service – en opringning, der fortalte, at listen ville koste 12.500 kr. (10.000 kr. plus moms). Efter en høflig henvendelse til styrelsens direktør (der – syntes jeg – burde vide, hvad der foregik i huset) modtog jeg lang tid efter besked om, at listen kunne fabrikeres for 5.000 kr. Den er dateret den 21. marts 2001.

§ 1, stk. 6-fortegnelsen bygger på anmeldelser, der ex officio kommer fra fondene; der har ikke været indkaldt fonde fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsens side, og forarbejderne indeholder heller ikke incitament hertil. Fortegnelsen indeholder efter sin natur såvel private som offentlige fonde, idet den reflekterer erhvervsfondslovens § 1, stk. 4-5, jf. nedenfor. Den er – som forventet – ikke komplet, men det spiller ikke den store rolle i denne sammenhæng, idet det er afgørende, at den er egnet til at give et billede af, hvad det er for institutioner, der "gemmer sig" bag de bestemmelser i erhvervsfondsloven, der undtager visse fonde. Fortegnel-

343. Jf. *Folketingstidende 1990/91 (2.saml.), tillæg A*, sp. 2583. Forarbejderne til stk. 2, nr. 7, er omtalt i kap. 9.

sen er ikke opdelt på de enkelte numre i § 1, stk. 4, således som det forsøges nedenfor, og dens oplysninger indskrænker sig til institutionens navn, formål samt datoen for undtagelsen.

I kort form viser listen følgende:

1. Fonde undtaget efter erhvervsfondslovens § 1, stk. 4:

§ 1, stk. 4, nr. 1 (oprettet ved lov m.v.):

Fortegnelsen indeholder 12 institutioner, hvoraf Københavns Fondsbørs nu er organiseret som aktieselskab.

På dette punkt er fortegnelsen noget mangelfuld, jf. eksempelvis den væsentligt større oversigt, der er udarbejdet som *Bilag A*.

§ 1, stk. 4, nr. 2 (finansielle institutioner m.v.):

Fortegnelsen indeholder ikke institutioner i henhold til nr. 2; f.eks. er der ingen sparekasser på fortegnelsen.

Det kan selvsagt ikke heraf udledes, at der ingen findes!

§ 1, stk. 4, nr. 3 (almennyttige boligselskaber, teknologiske serviceinstitutter, uddannelsesinstitutioner):

Sådanne institutioner udgør tyngdepunktet på fortegnelsen, særligt de teknologiske serviceinstitutter. Der er en række boligfonde, men kun få uddannelsesinstitutioner.

De teknologiske institutter (der er nærmere omtalt i kap. 6) er et eksempel på, at fondsdragten er blevet anvendt som organisationsmodel, eksempelvis:

> »Instituttets formål er til gavn for erhvervslivet og samfundet i øvrigt at formidle og udnytte viden og ekspertise – særligt vedrørende de bioteknologiske og fødevareteknologiske områder – gennem service og rådgivningsvirksomhed i indland og udland på forretningsmæssige vilkår.«

§ 1, stk. 4, nr. 4 (fonde med aftaler i henhold til lov om social bistand):

Fortegnelsen viser en række eksempler.

§ 1, stk. 4, nr. 5 (institutioner, der som vilkår for godkendelse eller tilskud fra det offentlige er under andet tilsyn):

Fortegnelsen indeholder navnlig en række teatre.[344] Fortegnelsen indeholder også institutioner, der klart falder uden for fondsbegrebet, se eksempelvis *Dansk EDI-Råd* (der til gengæld formentlig er omfattet af fondslovens § 2, hvis Rådet har aktiver for mere end 250.000 kr). Det

344. I *utrykt ØLD af 12. december 2001* (6. afd. nr. B-1581-00) statueres, at *Den Selvejende Institution Gladsaxe Teater* ikke kan anses som en del af den offentlige forvaltning. Det oplyses i dommen, at teateret ikke var optaget på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens fortegnelse.

hedder her bl.a., at »Foreningens formål er at virke som paraplyorganisation for EDI-aktiviteter i Danmark ...«

I enkelte tilfælde indeholder fortegnelsen institutioner, hvis beskrivelse på fortegnelsen – lidt på linie med de teknologiske serviceinstitutter – må rejse spørgsmål om institutionens karakter. Det gælder f.eks. *Institut for Designrådgivning*, om hvis formål det hedder:

> »... at medvirke til gennem salg af ydelser at markere og forbedre virksomhedernes produkt- og markedsstrategi, så der skabes et tydeligt focus på design som et merværdiskabende værktøj i virksomhedernes produkt- og markedsføringsplaner.«

2. Fonde undtaget efter erhvervsfondslovens § 1, stk. 5:

Efter erhvervsfondslovens § 1, stk. 5, kan fondsmyndigheden med erhvervsministerens samtykke bestemme, at en fond, som på anden måde end efter erhvervsfondsloven er undergivet offentligt tilsyn og økonomisk kontrol, helt eller delvis skal være undtaget fra loven. Fortegnelsen efter stk. 5 er langt mere omfangsrig. Det drejer sig navnlig om idrætshaller, museer, zoologiske haver, vandrerhjem, kollegier, kollektivboliger.

Nogle af institutionerne giver anledning til en vis undren. Det gælder eksempelvis *Dimensionfonden*, der er undtaget i 1996 og hvis angivne formål er

> »... at virke til gavn for almennyttige og velgørende formål inden for filmbranchen efter bestyrelsens skøn, herunder specielt at financiere og lade producere filmen Dimension efter idé og manuskript af Lars von Trier og Vørsel og instruktion af Lars von Trier.«

5. 1998-Betænkning om fonde med offentlig interesse

I september 1998 udgav en arbejdsgruppe under Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Økonomiministeriet en betænkning med titlen *Fonde med offentlig interesse*. Det metodisk interessante ved arbejdsgruppens undersøgelser er, at man tager udgangspunktet i fondsretten (fremfor den offentlige ret) og undersøger, om de indsamlede institutioner opfylder de krav, som fondsretten stiller. Betænkningen betræder helt andre veje end de arbejder, der er nævnt foran. Dette skyldes navnlig to forhold: For det første erkender arbejdsgruppens

medlemmer på baggrund af det indsamlede materiale – en materialesamling der synes at være af foreløbig karakter, – at en række (offentlige) indretninger betegnet "fonde" ikke er fonde i traditionel forstand. Dette er et vigtigt skridt, der som allerede antydet ikke kun har sproglig interesse. For det andet dokumenterer betænkningen, at selv om arbejdsgruppen ikke er veget tilbage for at beskæftige sig med fondsjuraen, indeholdt arbejdsgruppens mandat[345] snarere en accentuering af de *samfundsmæssige hensyn* og de *statsfinansielle hensyn*, der gør sig gældende ved fonde med offentlige interesser. Det oplyses eksempelvis s. 10, at der kan være risiko for velstands- og velfærdstab (sic!), hvis der ikke kommer styr på området, og s. 9 hedder det:

> »Der kan generelt ske aktivering af alle typer af "fonde med offentlige interesser". Aktivering kan bestå i, at fonden helt eller delvist overtager opgaver, som i dag finansieres over finansloven, med henblik på at aflaste de offentlige finanser. Sidstnævnte vil også kunne komme på tale i relation til "fonde med offentlige interesser" stiftet på privatretligt grundlag.«

Disse synspunkter fører til en anbefaling af, at der formuleres en såkaldt "fondspolitik", således at mulighederne for at få varetaget statsfinansielle og samfundsøkonomiske hensyn bliver forbedret, og således at der stilles, hvad arbejdsgruppen kalder "krav om klarhed om det politiske og juridiske råderum i forhold til de enkelte fonde". Dette punkt uddybes s. 37 ff. Man noterer sig her dels, at et afgørende moment for arbejdsgruppens vurderinger er, hvad man i betænkningen kalder *det politiske råderum*, dels – og det er jo centralt – at de enkelte elementer i det foreløbige forslag til en ny fondspolitik (gengivet i en "boks" s. 39 og uddybet på de følgende sider) er af en sådan karakter, at det med sikkerhed kan siges, at fonde er der i hvert fald ikke tale om, hvor meget man end vender og drejer dette begreb. Spørgsmålet behandles ndf. i kap. 6, der også omtaler andre af arbejdsgruppens forslag.

Det oplyses i beretningen, at arbejdsgruppen ville arbejde videre. Der er ikke offentliggjort yderligere materiale, men som nævnt i kap. 6 er arbejdsgruppens forslag allerede ved at blive implementeret som konkret regeringspolitik, smh. som eksempel lov om *Forbrugerinformationen*.[346] Med den kvalitet og manglende juridisk viden og akkuratesse, udredningen viser, er det tankevækkende, at man i en ministeriebetænk-

345. Dette er ifølge betænkningen s. 7 formuleret af styregruppen under Regeringens Økonomiudvalg.
346. Lov nr. 343 af 2. juni 1999.

ning nu taler om "de fondsretlige grundsætninger for fonde med offentlige interesser".[347]

6. Budgetredegørelse 2001

Under overskriften "Institutionel struktur og knopskydning i staten" hedder det i kap. 12.1 bl.a.:

> »Det institutionelle landskab i staten har de seneste årtier ændret sig betydeligt i takt med, at der under stort set alle ministerielle områder er sket en kraftig vækst i antallet af små institutioner. Alene antallet af institutioner benævnt råd, centre, nævn og institutter, med egen bevilling på finansloven, er vokset fra omkring 60 i 1980 til over 140 i 2000. Målt på denne måde har knopskydningen over 20 år altså ført til en vækst i antallet af institutioner på over 130 pct.
>
> Denne udvikling kan være problematisk, idet oprettelsen af nye institutioner til en vis grad binder statens midler og vanskeliggør ændringer i den politiske prioritering gennem finanslovsprocessen. Herudover viser erfaringen, at det kan være vanskeligt at tilpasse ressourceforbruget ved et eventuelt faldende behov. Endvidere kan mindre enheder mangle kapacitet til varetagelse af de fornødne styringsrelationer til omverdenen og sikring af driftseffektiviteten i de administrative og tekniske støttefunktioner.
>
> Når der alligevel har været en kraftig vækst i antallet af institutioner, skyldes det blandt andet politiske ønsker om at sætte fokus på et nyt område eller ønsker om geografisk spredning. Oprettelsen af en ny institution kan ligeledes være udtryk for et ønske om politisk profilering. Væksten i antallet af institutioner bevirker, at der bliver flere og ofte mindre enheder, hvilket dog også kan have sine fordele, eksempelvis en mere fleksibel varetagelse af konkrete opgaver m.m. ...«

I kap. 12.2. om antallet af statslige institutioner oplyses, at der er ca. 620 regnskabsførende enheder inden for staten, men at dette begreb omfatter politikredse, fængsler m.v. Videre hedder det, at

> »Imidlertid findes der yderligere et stort antal selvejende institutioner, som afholder mere end halvdelen af deres ordinære bruttodriftsudgifter af statslige midler, og som det derfor kan være relevant at inkludere i opgørelsen. I så fald stiger antallet til over 2.200. Blandt disse institutioner udgør undervisningsinstitutioner (efterskoler, højskoler, produktionssko-

347. Jf. *Etablering af en Jordbrugerfond* (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri august 2001) s. 161. Synspunktet refereres ukritisk i SF's lovforslag fra januar 2002 (L 51).

ler, daghøjskoler, erhvervsskoler, seminarier, friskoler osv.) og kulturinstitutioner (musikskoler, radio-/tvkanaler, museer, teatre osv.) langt størstedelen.

Er formålet at belyse det samlede statslige engagement – ud over tilskud til og regulering af aktiviteter i amter og kommuner – kan det endvidere være relevant at medregne de selvejende institutioner, som kun finansierer en mindre del af deres udgifter af statslige midler, ligesom statsligt ejede virksomheder og virksomheder, som modtager erhvervstilskud, også burde medregnes.

Ser man således på fysiske enheder med tilknytning til staten findes der i dag 4.-5.000 fysiske institutioner. Denne udvidede definition er dog for overskuelighedens skyld ikke omfattet af analysen.«

Det oplyses videre i budgetredegørelsen, at antallet af, hvad man benævner *råd, centre, nævn og institutter* er steget fra 60 i 1980 til mere end 140 i 2000. Denne "institutionelle knopskydning" skyldes flere forhold, jf. kap. 12.4, eksempelvis:

- fokus på et nyt eller underbelyst område
- ønsket om armslængdes afstand, når der ønskes uafhængig rådgivning fra en saglig ekspertise, der ikke findes i det pågældende ministerium, eller når der ønskes uafhængige forvaltningsafgørelser ved klagesager
- ønsket om vidensformidling
- knopskydning som nødløsning for at skabe ny energi og forandring.

Endelig finder man følgende godbid:

»Knopskydning kan – ligesom oprettelse af puljer – endvidere betragtes som et udtryk for et ønske om politisk profilering: Opstår der et nyt problem i samfundet, signaleres der handlekraft ved oprettelse af et nyt center eller en ny pulje, uanset om problemets løsning er en kompliceret og langvarig sag.«[348]

Også i Norge og Sverige har de spørgsmål, der drøftes i de følgende kapitler, påkaldt sig en vis interesse. Jeg giver derfor som afslutning på dette kapitel nogle oplysninger om udviklingen i disse lande.

348. Se nærmere herom i kap. 10.

7. Norske overvejelser

7.1. *Stiftelsesloven 1980*

§ 3, 1. led, i den norske stiftelseslov af 1980 bestemmer, at »Stiftelser som helt eller delvis er opprettet av offentlig organ, går inn under loven, om ikke Kongen gjør unntak i det enkelte tilfælde.«

I *NOU 1975: 63* s. 124[349] hedder det om baggrunden for bestemmelsen bl.a.:

> »Stiftelseslignende innretninger som opprettes av offentlige myndigheter, er det naturligst å behandle i forbindelse med forvaltnings- og statsforfatningsretten. Man har likevel eksempler på at regulære stiftelser er blitt opprettet av det offentlige. F.eks. opprettet kong Carl Johan visse stiftelser som ble lagt under offentligt tilsyn etter samme regler som for offentlige stiftelser opprettet av private. Bestemmelsen i første ledd tar sikte på slike tilfelle. Utgangspunktet bør være at slike stiftelser omfattes av loven, men det bør være adgang til å gjøre unntak. Man foreslår at det i loven legges til Kongen å gjøre unntak. Myndigheten forutsettes delegert til departementet. Når f.eks. et fylke og/eller kommuner oppretter en boligstiftelse, vil lovens regler (bl.a. om minimumskapital for næringsdrivende stiftelser, lovutkastet § 16) ikke kunne settes til side uten samtykke av departementet.
>
> Bestemmelsen foreslås å gjelde også for stiftelser som er opprettet av det offentlige og private i samarbeid. Som eksempel kan nevnes SINTEF (Selskap for industriell og teknisk forskning) som er opprettet ved tilskudd av næringslivet og det offentlige, og som vistnok anses som en stiftelse ...«

§ 3, 1. led, er kommenteret af *Gudmund Knudsen*: Stiftelsesloven (2. udg. 1997) s. 21 ff. Forfatteren peger på, at bestemmelsen ikke fastsætter nærmere grænser for, i hvilket omfang dispensationsmyndigheden kan fravige stiftelsesloven, men han fremhæver med rette følgende: »Dersom man ønsker at institusjonen skal ha karakter av en »stiftelse«, setter imidlertid stiftelsesbegrepet visse grenser for hvor langt man kan gå i å fjerne seg fra loven«, og s. 22 fremhæver han, at det næppe vil være foreneligt med stiftelsesformen, at det oprettende organ forbeholder sig en fri, skønsmæssig adgang til at opløse stiftelsen og i denne forbindelse føre midlerne tilbage til sig selv.

Tilegnelsen af den norske ordning lettes ikke af, at stiftelseslovens § 3, 2. led, bestemmer følgende:

349. *NOU 1975: 63* s. 11-17 indeholder i øvrigt en gennemgang af en række spørgsmål om stiftelser oprettet af det offentlige.

> »Offentlige fond (dvs. fond som offentlig organ har avsatt til bestemt formål ved bevilgning eller afgiftspålegg) går inn under loven bare i den utstrekning vedkommende myndighet bestemmer. Det samme gjelder for institusjoner og innretninger som er opprettet av offentlige organ, eller som av andre grunner må regnes som offentlige.«

Ved bedømmelsen af denne bestemmelse skal det tages i betragtning, at Norge har bevaret den gamle betegnelse, *stiftelse*, således at anvendelsen af ordet *fond* i § 3, 2. led, måske ikke giver anledning til samme begrebsforvirring, som en tilsvarende bestemmelse i de danske fondslove ville medføre. Der synes dog at være tale om en bestemmelse, hvis rammer er uklare og uoverskuelige, og som må antages ikke at høre hjemme i en stiftelseslov. Forarbejderne[350] oplyser, at ordet offentlig fond gennem tiderne er anvendt såvel om midler, der er afsat af det offentlige, men som klart tilhører staten, som om visse selvejende institutioner, der er oprettet af staten. Også et "Fondsudvalg" havde i 1956 blandet begreberne sammen. Der synes dog at være enighed om, at hovedområdet for *offentlige fonde* er

– kapitaler, der gennem forvaltningen har tilknytning til staten
– som er en selvstændig regnskabsmæssig enhed
– som i sin anvendelse er bundet til et nærmere fastlagt formål samt
– normalt består i mere end et budgetår.

7.2. *Riksrevisjonens undersøgelse af stiftelser i den statslige forvaltning*
7.2.1. Efter den norske rigsrevisionslov og den straks nævnte bekendtgørelse skal *Riksrevisjonen* revidere statslige stiftelser. Stortinget udsendte den 10. juni 1994 en instruks vedrørende revision og kontrol med (statslige) stiftelser. Det hedder bl.a., at statslige stiftelser er stiftelser, der er »opprettet av statlige organer hvor statlige myndigheter er gitt betydelig styringsfunksjon eller som baserer sin virksomhet på statlige bevilgninger.« Der peges i instruksen på, at der foreligger en betydelig styringsfunktion, hvor et statsligt organ udnævner et flertal af bestyrelsen eller hvor vedtægterne bestemmer, at væsentlige sager skal forelægges vedkommende myndighed. Endvidere anføres, at en stiftelse, der modtager betydelig økonomisk støtte fra det offentlige (præsumptivt) skal anses for helt eller i det væsentlige at basere sin virksomhed på statslige bevillinger.

350. *NOU 1975:63* s. 9 og 15 ff.

7.2.2. Den norske Rigsrevision gennemførte i 1998/99 en undersøgelse af anvendelsen af stiftelser i den statslige forvaltning.[351] Udgangspunktet blev taget i en Stortingsudtalelse fra 1991/1992 om statens forvaltnings- og personalepolitik,[352] hvorefter stiftelsesformen ikke burde benyttes, hvor staten har styringsinteresser af indholdsmæssig karakter i virksomheden eller er indstillet på at tage et langsigtet økonomisk ansvar for virksomheden. Stiftelsesformen burde ikke anvendes ved opgaver, der har karakter af myndighedsudøvelse. Man accentuerede en stiftelses uafhængighed.

Rigsrevisionen konstaterede, at der er oprettet en række stiftelser på statsligt initiativ, og man havde konkret undersøgt 18 institutioner.[353] Disse var udvalgt, da de er »sentrale aktører på områder med statslig interesse og samtidig økonomisk avhengige av statslige tilskudd eller statslige opdragskjøp.« Undersøgelsen viste bl.a., at stiftelsesformen i Norge bliver anvendt på områder, hvor det offentlige har styringsinteresser.[354] Stiftelserne var næsten alle afhængige af midler fra det offentlige, og Rigsrevisionen udtalte, at stiftelsesloven ikke er udformet med tanke på at regulere stiftelser, der i høj grad er afhængige af det offentlige på denne måde. Spørgsmålet, om en afhængighed er for tæt, måtte overvejes konkret.

Rigsrevisionen pegede endelig på følgende, der er konklusionen på undersøgelsen:

> »De fleste departementerne i undersøkelsen oppfatter stiftelsesformen som en hensiktsmessig organisasjonsform som fungerer bra i praksis, bl a i forhold til faglig uavhengighet. Selv om bruken av stiftelsesformen løser en del problemer for staten, skaper den samtidig problemer på andre måter, fordi stiftelsesformen i utgangspunktet ikke er tiltenkt virksomheter underlagt statslig styring.
>
> Problemene som oppstår, knytter seg i forhold som ikke er klart regulert i stiftelsesloven. Den rettslige uklarheten fører til ulik praksis i måten departementene forholder seg til stiftelsene på. Den tette tilknytningen flere av stiftelsene har til staten, medfører at enkelte av stiftelsene opfatter seg som halvoffentlige organer. Statens tette tilknytning til disse stiftelsene reiser også spørsmål om hvor langt statens ansvar for disse virksomhetene strekker seg.

351. Smh. *Dok.nr.3:6 (1998-1999)* Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statslig forvaltning og *Innst.S.nr.177 (1998-1999)*.
352. *St.meld.nr. 35 (1991-1992)*. Det samme synspunkt blev udtrykt i *NOU 1989:5 En bedre organisert stat* s. 20.
353. En anden statslig rapport anslog i 1998 antallet af statslige stiftelser til at være ca. 250.
354. Smh. herved *Inger-Johanne Sands* undersøgelser, der er omtalt ndf. under *7.4*.

> NOU 1998:7, om ny stiftelseslov, kommer ikke i nevneverdig grad inn på de særlige problemer som denne type stiftelser reiser. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvorvidt der er behov for særregler for stiftelser med nær tilknytning til staten og å vurdere alternative organisasjonsformer for noen stiftelser på området.«

I den efterfølgende høring over undersøgelsen har Arbejds- og administrationsdepartementet udtalt, at det enkelte departement må stå frit med hensyn til, hvorledes man ønsker at organisere sig og tilknytte sig de virksomheder, der skal understøtte dets arbejde, men at man på den anden side var enig i, at det er uheldigt, at stiftelser af staten primært anvendes for at løse forvaltningsopgaver. Også den ensidige finansieringskilde kan give anledning til problemer.[355]

7.3. *Stiftelsesloven af 2001*[356]

I *NOU 1998:7 Om Stiftelser* (der ligger før Rigsrevisionens undersøgelse) s. 15 hedder det:

> »En annen hovedgruppe stiftelser er stiftelser som driver en definert ideell virksomhet (hjelpearbeid, støttearbeid, barnehager, kulturvern mv), hvor forvaltningen av en grunnkapital er av mindre betydning enn selve det å drive den ideelle virksomheten. I den grad det skjer utdelinger fra denne gruppen stiftelser, gjøres dette ofte ved at stiftelsen tilbyr sine tjenester til en større personkrets; dette i motsetning til utdelinger i form av kapitalavkastning. Stiftelser i denne gruppen tar i noen grad sikte på å supplere offentlige aktiviteter innenfor et bestemt område, og vil i større eller mindre utstrekning være avhengig av offentlige bevilgninger for å kunne opprettholde sin virksomhet.
>
> Også for det offentlige kan det være aktuelt å organisere sin virksomhet på bestemte områder i stiftelses form. Dette gjelder spesielt når staten engasjerer seg i oppgaver av verdi- og kulturforvaltningskarakter, jfr. NOU 1989:5 En bedre organisert stat, s. 164. Stiftelsesformen kan også være egnet for offentlig virksomhet som er basert på en sterk grad av faglig eller verdibasert selvstendighet, eksempelvis forskning eller religiøs eller kulturell virksomhet, jfr. NOU 1989:5 En bedre organisert stat, s. 164.«

og sst. udtales:

355. Korrespondancen er gengivet på www.stortinget.no.
356. Se herom også *Geir Woxholth* s. 185 ff. Forfatteren peger bl.a. på, at der ikke findes sikre oplysninger om det offentliges engagement.

»En fjerde hovedgruppe stiftelser er stiftelser som er opprettet av offentlige organer. Dette kan være »nye« stiftelser eller stiftelser som opprettes som ledd i omorganisering av annen offentlig virksomhet. Som eksempler kan nevnes stiftelser som opprettes av stat eller kommune for å organisere forskningsinstitutter, muséer, omsorgsinstitusjoner mv. Denne gruppen stiftelser vil ofte ha lav grunnkapital og være avhengig av løpende bevilgninger eller inntekter fra driften.«

Det lovforslag, der var indeholdt i 1998-betænkningen, medtog ikke § 3 i den gældende lov. Udvalget bemærker s. 16, at

»en ny stiftelseslov bør få et virkeområde som også omfatter rettsdannelser hvor forvaltningen av en grunnkapital er mindre sentralt, som f eks ulike former for aktivitetsstiftelser som ivaretar kulturformål mv. Dette gjelder selv om rettsdannelsen i atskillig grad baserer seg på løpende offentlige bevilgninger, eller driver næringsvirksomhet ...

Det forhold at det i dag eksisterer en rekke slike stiftelser, og at utviklingen synes å gå i retning av at stiftelsesformen i stadig større grad nyttes på nye områder, innebærer at det foreligger et klart lovgivningsbehov. Det er etter utvalgets oppfatning ikke vektige grunner som kan tilsi at virkeområdet for en ny stiftelseslov utformes så snevert at stiftelser som nevnt faller utenfor.

Utvalget har imidlertid kommet til at den beste måten å løse disse spørsmålene på er å utforme generelle og så gode og funksjonsdyktige regler som mulig for grunntrekkene ved stiftelsesformen. Det vil si regler som ivaretar selvstendighetskravet og mulighetene for å etterleve stiftelsenes formål. Utvalget antar at dette vil være det viktigste både for de mer tradisjonelle stiftelsene, de næringsdrivende stiftelsene og for aktivitetsstiftelsene. Uavhengig av formål og virksomhetstype vil stiftelsene ha behov for regler som beskytter stiftelsenes selvstendighet.«

Resultatet i 2001-loven blev, at der ikke blev givet særregler for offentlige stiftelser,[357] og at bestemmelsen i 1980-lovens § 3, 2. led, om offentlige fonde blev udeladt i den nye lov. Udredningen s. 58 peger bl.a. på, at det offentlige må motiveres til at holde sig inden for en gennemtænkt og fast organisationsstruktur, og at man altid har muligheden for at "skræddersy" i en særlov.[358] Der kan næppe herske tvivl om, at der venter det nye stiftelsestilsyn en stor opgave, eftersom der ikke er grund til at tro, at problemerne skulle være mindre i Norge end i de øvrige

357. Se herved kap. 11 om denne lovgivningsteknik kan anses for hensigtsmæssig også i Danmark.
358. Det første synspunkt forekommer at være sundt, medens det andet rejser nogle problemer, og de to synspunkter taler vel lidt mod hinanden, se nærmere kap. 11.

nordiske lande. Særlig vanskeligt bliver det at forene selvstændighedskravet med det offentliges ønsker om styring.

7.4. *Inger-Johanne Sands undersøgelser*

Den mest intensive analyse af de offentlige stiftelser i Norge – og et eksempel på samspil mellem samfundsvidenskabelige discipliner – findes hos den norske jurist *Inger-Johanne Sand*, der i disputatsen *Styring af kompleksitet* (1996) har inddraget en række stiftelsesretlige problemstillinger og tydeligt har været fascineret af disse indretninger. Jeg har haft stort udbytte af hendes bog.

7.4.1. Inger-Johanne Sand undersøger først og fremmest retlig organisering og retlige organiseringsformer, jf. *Styring af kompleksitet* s. 134 ff. De retlige organisationsformer bidrager til at kanalisere magt, indflydelse og fordeling af ressourcer på en organiseret måde. Hovedformerne for "faste" retligt organiserede organisationsformer for statslig virksomhed i Norge er *aktieselskabet, stiftelsen* og *den statslige forvaltningsorganform*, og det hedder s. 139 følgende:

> »De statslige myndighetene kan også velge å organisere en virksomhet de ønsker å sette i gang i form av *selvstendige rettslige subjekter*. Det vil si at virksomheten organiseres slik at den i utgangspunktet har et eget ansvar for virksomhetens innhold og økonomi og for den nærmere organisering. Når statlige myndigheter oppretter en ny virksomhet og de ønsker at den skal være et rettslig selvstendig subjekt, må det framgå eksplisitt ved opprettelsen.
>
> Dersom en klart selvstendig organisasjonsform først er valgt, er utgangspunktet at statlige myndigheter bare har de beføyelser over virksomheten som fremgår av det konkrete rettslige grunnlaget for den og de generelle regler som måtte gjelde for slik organisering. Myndighetene har da i utgangspunktet ikke noe konkret ansvar for den nærmere organiseringen av virksomheten, men de har et generelt ansvar for at den er forsvarlig organisert i forhold til å ivareta de offentlige oppgaver de eventuelt er tillagt, og i forhold til en eventuell bruk av offentlige midler. Dersom myndighetene går aktivt inn og tar et styrende eller finansierende ansvar for deler av virksomheten, da vil de også kunne bli ilagt et ansvar som svarer til den aktivitet, styring og innsats de har stått for. De generelle organisatoriske reglene som gjelder for statslige forvaltningsorganer, gjelder imidlertid som et utgangspunkt ikke med mindre det er konkret bestemt. Det er også uklart hvordan statens eiermyndighet kan og bør brukes overfor virksomheter som ikke bare er forretningsmessige men som det også knytter seg samfunnsmessige interesser til. *Stiftelsesformen brukt av det offentlige har også mange uklarheter ved sig m.h.t. måter og i hvilken*

> *utstrekning stattslige myndigheter kan gripe styrende inn* (min fremhævelse). ....«

Forfatteren følger dette op s. 149 med at konstatere, at den retlige regulering og retspraksis er sparsom, og at der navnlig knytter sig usikkerhed til, i hvilken udstrækning udenforstående organer kan øve indflydelse på virksomheden i en stiftelse. Hun afslutter med følgende generelle observation:

> »Stiftelsesformen har i liten grad været brukt av norske offentlige myndigheter på en eksplisitt måte. Statsbankene har vært hevdet å være stiftelser, men om de har vært det eller er det, er uklart. Myndighetene kan bruke stiftelsesformen ved å opprette en stiftelse, gi formål og vedtekter, bevilge midler og oppnevne styre. Hvor langt de kan gå i å regulere og kontrollere en stiftelse før selvstendigheten må ansees opphevd eller illusorisk, er uklart og er i liten utstrekning prøvd rettslig. Statens vesentligste måter å styre en opprettet stiftelse på vil være gjennom lovgivning og bevilgninger med vilkår ...«

7.4.2. Inger-Johanne Sand oplyser s. 328 f, at det først var i 1980'erne, at stiftelsesformen for alvor blev overvejet i Norge som et alternativ til de traditionelle former for statslig virksomhed,[359,360] navnlig på tjenesteydelsesområdet og samfundets infrastruktur. Der skete også omdannelse i et vist omfang, og forfatteren nævner som eksempler *NRK* (svarende til Danmarks Radio), der blev omdannet til stiftelse i 1980'erne for herefter 10 år senere at blive omdannet til aktieselskab, *Norsk Romsenter*, *Norsk institutt for naturforskning* (*NINA*) og en række forskningsinstitutter. Særlig intensiv er forfatterens analyse af *NRK*, hvor det på overbevisende måde dokumenteres, at den slags (offentlige) organer ikke er egnet til at iføre sig stiftelsesdragten, og slet ikke hvor de styringsmæssige problemer (navnlig statens mediepolitik og -interesser) ikke var gennemtænkt på forhånd.

---

359. Derimod havde man inden da drøftet, om statsbankerne var stiftelser, smh. *Inger-Johanne Sand* s. 328 og *Torstein Eckhoff & Eivind Smith*: Forvaltningsrett (6. utg. 1997) s. 188 f, der tillige fremhæver, at »Når andre organisasjonsformer er brukt, f.eks. hvis noe er gjort til stiftelse (eller "selvejende institution"), er det ofte uklart hvilken adgang de sentrale statsmyndigheter har til å gripe inn.«

    En principiel drøftelse af bankernes organisering, herunder som stiftelser, findes i *NOU 1976:52 Om demokratisering av forretningsbankene* s. 170 ff.

360. I debatten pegedes navnlig på behovet for større økonomisk, personalepolitisk og administrativ handlefrihed, end det var muligt inden for den gængse forvaltningsstruktur.

8. Svenske overvejelser

8.1. *Lovgivningen*

I Sverige kan man se en noget anden udvikling end i Danmark og Norge, idet stiftelser, der er etableret af stat eller kommune, med regelmæssige mellemrum foreslås afviklede.[361] I forarbejderne til stiftelsesloven finder man dog nogle overvejelser om det beslægtede fænomen, *anslagsstiftelser* ("tilskudsstiftelser" eller "kapitalløse stiftelser").[362] Det samlede billede, man får ved drøftelser med svenske kolleger, er, at man i Sverige kun har få stiftelser, der er etableret ved lov, men at man i vidt omfang har tilskudsstiftelserne. Man har således de samme problemer som i Danmark, men måske en anden lovgivningstradition.

I *DsJu 1987:14 Stiftelser* (der indeholdt Justitiedepartementets bud på en kommende lovgivning, efter at man i 1983 havde nedlagt Stiftelseudredningen) peges s. 116 ff på, at der er et praktisk behov for, at staten kan oprette, hvad departementet kalder »självvägande organ av stiftelsenatur.« Man har trods forskellene benyttet den manglende civilretlige lovgivning til at anvende ordet stiftelse, men samtidig har man manglet den civilretlige lovgivning til at udfylde stiftelsen med. Forslaget fra 1987 foreslog derfor sådanne stiftelser reguleret, smh. også s. 286 f, idet man dog eksempelvis ikke tog stilling til et så vigtigt spørgsmål om betydningen af en hjemfaldsklausul. I *Prop. 1993/94:9 Stiftelser* s. 55 peges der imidlertid på, at spørgsmålet om den hensigtmæssige organisationsform for en virksomhed, som staten på en eller anden måde vil tage et ansvar for, længe har været genstand for opmærksomhed. Omkring 1990 var holdningen, at regeringen burde have en restriktiv holdning til statslig virksomhed i stiftelsesform,[363] og den svenske rigsdag støttede denne opfattelse. Herefter hedder det:

> »När staten inrättar en stiftelse är stiftelsen ofta beroende av fortlöpande resurstillskott för att kunna främja sitt ändamål under mer än en kortare tid (så är t.ex. fallet beträffande Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed och Stiftelsen för rättsinformation). Som berörts tidigare i avsnitt 2.2.1 kommer en tillämpning av stiftelselagen i regel att vara uteslu-

361. Smh. *Katarina Olsson* s. 23 med note 35 og nærmere i teksten.
362. Smh. *DsJu 1987:14* s. 116 ff og 286 ff, *Prop. 1993/94:9 s.* 42, 47 og 54 ff, *Katarina Olsson* s. 15, 22 f og 47 f samt *Henning Isoz* s. 14 f.
363. Se herved bl.a. *SOU 1982:62 Avveckling av statliga fonder* (med delbetænkning *SOU 1982:12), Riksrevisionsverket*: Stiftelser för statlig verksomhet (Dnr 1989:422, afgivet 1990), *SOU 1994:147 Former för statlig verksamhet*, *SOU 1995:93 Omprövning av statliga åtaganden* og *prop. 1996/92:22 Statliga stiftelser*.

ten beträffande sådana stiftelser.[364] Den fråga som därvid inställer sig är om det finns anledning att – såsom föreslogs i promemoran – komplettera stiftelselagens allmänna stiftelsebegrepp med en särskild stiftelseform under benämningen anslagsstiftelse så att av staten i framtiden bildade anslagsberoende och självägande organ kommer att omfattas av lagen.

Frågan om en lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av statliga anslag och som inte bör bedrivas i myndighetsform bör övervägas utifrån helt andra utgångspunkter än som kan ske inom ramen för det nu föreliggande lagstiftningsärendet. Det får därför ske i annat sammanhang. Regeringen avser att senare ta initiativ till det.[365] Med hänsyn härtill är det för statens del inte lämpligt att nu komplettera det allmänna stiftelsebegreppet med en särskild stiftelseform för anslagsberoende, självägande organ. Det bör enligt min mening inte komma i fråga att göra någon annan bedömning för kommunernas och landstingens vidkommande. Jag förordar alltså att man inte tar upp anslagsstiftelsen som en särskild stiftelseform i stiftelselagen.«[366]

Et særlig svensk fænomen ses i stiftelseslovens 6 kap 4a §, der blev indsat i loven i 1996. Kapitlet indeholder bestemmelser om permutation (vedtægtsændring), der er et spørgsmål, der har optaget Sverige i en årrække. Det hedder i 4a §, følgende:

»Är det fråga om en stiftelse som har bildats av staten, får regeringen beträffande den stiftelsen, även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke och trots vad som sägs i 1 §, ändra eller upphäva föreskrifter i stiftelseförordnandet som angår sådana frågar som anges i 1 § första stycket 2-9.

Regeringen får pröva frågor om ändring eller upphävande enligt första stycket utan ansökan.«

Endelig bør nævnes, at man i Sverige er optaget af spørgsmålet om revisionen – herunder effektiviteten af denne – i stiftelser, der er oprettet af staten, jf. *Förslag till riksdagen 1999/2000: RR 12* (Riksdagens revisorers förslag angående statsligt bildade stiftelser m.m.) og *Utbildningsutskottets betänkande* 2000/01: UbU7 Statligt bildade stiftelser m.m. Overvejelserne svarer i al væsentligt til de danske.

8.2. *Teorien*

Det kan udledes af det forrige afsnit, at man på officielt niveau – gennem en række udredninger – har beskæftiget sig en del med offentlige

364. *Prop.1993/94:9 Stiftelser* s. 52, jf. s. 42, hvor der peges på kravet om *varaktighet*.
365. Dette er hidtil ikke sket.
366. Se hertil *Katarina Olsson* s. 48.

fonde i Sverige. Også den svenske teori har i et vist omfang haft blik for de offentlige stiftelser. Det gælder således *Lena Marcusson*: Offentlig förvaltning utanför myndighetområdet (1989), der dog i al væsentlighed er skrevet med en forvaltningsretlig tilgang til emnet, og som ikke synes at have haft synderlig betydning for de svenske legislative overvejelser på stiftelsesområdet. Forfatteren har tillige givet et fyldigt bidrag til den nævnte rapport fra 1990 fra rigsrevisionen.

Curt Riberdahl har skrevet *De kommunale verksamhetsstiftelserna och den nya stiftelselagen*,[367] hvor forfatteren påviser, at der ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem den svenske kommunelov fra 1991 og stiftelseloven af 1996. Lovgiver har sat sig mellem to stole. Det oplyses i den forbindelse, at der findes ca. 300 kommunale stiftelser, og at det særligt er på kulturområdet, at man har efterlyst en organisationsform, der kan fungere som et alternativ til aktieselskabet og den ideelle forening.

Forfatteren oplyser, at mange svenske kommuner har oprettet stiftelser, der på udvalgte områder overtager kommunale driftsopgaver. Det er ofte forbundet med forvaltning af fast ejendom. Man har ikke bekymret sig så meget om den hidtidige stiftelseslovgivning, og det nævnes som eksempel, at adskillige stiftelser blev fusioneret uden regeringssamtykke efter permutationsreglerne, da man fra slutningen af 1960'erne foretog en række kommunesammenlægninger. *Curt Riberdahl* giver udtryk for, at man op til kommuneloven fra 1991 har et billede af, at statsmagten accepterede en retsudvikling, der på adskillige punkter afveg fra det traditionelle syn på en stiftelse. Han henviser også til *Lena Marcussons* udtalelse om, at det offentlige har udnyttet stiftelsesformen og har tilpasset den til sine behov. Det er samtidig hans opfattelse, at kommuneloven legaliserede de kommunale virksomhedsstiftelser (s. 235), selv om han s. 236 kommer ind på, at loven i vidt omfang er udtryk for en "ejerstyring" af stiftelserne. Forfatterens samlede konklusion s. 237 f er, at de kommunale stiftelser gennem lovgivningen har fået en særstilling, hvor det er misvisende at tale om offentligretlige stiftelser, idet det drejer sig om privatretlige stiftelser med stærke offentligretlige islæt.

Nu har man fået stiftelseloven i 1996, der indeholder en streng regulering, som de kommunale stiftelser ikke opfylder. Man har herved sat sig mellem to stole.

Forfatterens synspunkter deles selvsagt af *Svenska Kommunförbundet* (det svenske Kommunernes Landsforening). Forbundet søgte med et høringssvar at få indført en række undtagelser med hensyn til de kommunale virksomhedsstiftelser i stiftelselagen, men det skete med en sådan doku-

367. Offentliggjort i De lege 6/1996 (Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström) s. 231 ff.

mentation, at det stod klart, at stiftelser er der ikke tale om. Det hedder i forbundets brev af 4. november 1993 til Rigsdagen bl.a., at der ikke findes saglige grunde til at forbyde, at en kommunal stiftelse kan yde lån eller stille sikkerhed for denne. På denne måde kan stiftelserne modtage overskudslikviditet og fungere som interne banker for kommunerne. Man finder heller ikke, at der er grund til at forbyde, at en revisor, der er ansat i kommunen, fungerer som revisor i en kommunal stiftelse, og endelig overses efter forbundets mening, at kommunale stiftelser udgør en del af den samlede kommunale organisation.

Kapitel 6

Karakteren af offentlige fonde

1. Oversigt

Allerede i kap. 5 er det antydet, at ordet *fond* i de "offentlige fonde" giver sådanne indretninger en legitimitet, som kan være problematisk. De undersøgte indretninger er ikke nødvendigvis en fond i den forstand, fondsretten anviser. Man må betræde nye veje, hvor man ikke blot stoler på navnet[368] og andre "fondskarakteristika", f.eks. om institutionen har vedtægter. Feltet må undersøges ved hjælp af en række centrale spørgsmål for at få belyst, hvad det er for nogle indretninger, vi har med at gøre.

Det er it-alderen, der har gjort det muligt at foretage en sådan undersøgelse på effektiv måde. I afsnit *2* introduceres indholdet af de to bilag ("bilag A" og "bilag B"), der udgør hovedgrundlaget for min undersøgelse af de offentlige fonde. Afsnit *3-4* indeholder nogle yderligere metodiske overvejelser, hvor jeg nærmere redegør for, hvorfor det er nødvendigt at anlægge to – principielt forskellige – synsvinkler på de undersøgte institutioner. Analysen deler sig herefter i *fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov* (under afsnit *5 ff*) og *fonde (institutioner, hvis eksistens som selskabsretlig figur er forudsat i lovgivningen*) (kap. 8). Opdelingen skyldes såvel systematiske overvejelser som et forsøg på at skabe overskuelighed på et kaotisk og komplekst felt. I kap. 7 er udskilt en undersøgelse af institutioner på *Undervisningsministeriets* område,[369] da der synes at danne sig et mere samlet billede end på de øvrige ressortområder. Dette kapitel omtaler også *teaterlovgivningen* og *AMU-centrene*. Jeg har også fundet stillingen ved en institutions opløsning så central (og fælles for de undersøgte institutioner), at det er udskilt til et særligt kap. 9. Kap. 10 omtaler i kort form nogle institutioner, *der ligner*, hvorefter kap. 11 indeholder en række fondsretlige konklusioner på undersøgelsen. Herefter afslut-

368. Se blot som et eksempel Berlingske Tidende den 15. februar 2000, hvor Håndværksrådet kritiserer lovforslag nr. 200 fra februar 2000 om VækstFonden (senere lov nr. 410 af 31. maj 2000 og lov nr. 1286 af 20. december 2000), hvorefter VækstFonden skulle kunne eje aktier i de virksomheder, der foretages udlån til. En – velmeriteret – juridisk professor i offentlig ret udtaler i den anledning til avisen, at han ikke er bekymret over, at fonden får denne mulighed, idet: »Hvis det var staten som juridisk person, der skulle være aktionær, så ville jeg dele betænkelighederne, men det er jo en fond, et selvstændigt retssubjekt.«

369. Se indledende note til kap. 7.

tes i kap. 12 med nogle forvaltningsretlige problemstillinger. Kap. 13 samler de vigtigste konklusioner i afhandlingens tre dele, og det indeholder af formelle grunde et resumé.

2. Undersøgelsen. Indledende om metoden

Efter nedlæggelsen af Fondsregistret[370] ved midnatstide den 31. december 1991 er det i praksis ikke muligt at skaffe pålidelige statistiske oplysninger om fondenes antal, kapital, uddelingernes størrelse m.v., således som det var muligt efter registreringsloven fra 1983 og under Fondsregistrets virksomhed fra 1984, jf. kap. 1. Dette udsagn gælder alle fonde. I sagens natur findes der ingen samlede oplysninger om de fonde, der falder uden for fondslovene, selv om der er blevet gjort et vist forsøg i erhvervsfondsloven.[371]

Dette indebærer, at oplysningerne om de offentlige fonde må søges indhentet på anden måde.

I *bilag A* har jeg foretaget en undersøgelse af de fonde, *der er stiftet ved lov eller i henhold til lov*, suppleret med oplysningerne i *Betænkningen om fonde med offentlig interesse* (1998) og i forslaget til finanslov for henholdsvis 2001 og 2002. Nogle fonde er blevet stiftet ved aktstykke, eller de er stiftet ved en beslutning, f.eks. i Folketinget, men de hører med i denne gruppe. Da sigtet har været at opnå klarhed over konstruktionen, har jeg normalt ikke haft behov for at indhente supplerende økonomiske oplysninger, selv om der er gjort nogle bemærkninger. Hvert institution er i første omgang gennemgået for at få (opstillet) et helhedsbillede af netop de konkrete karakteristika, hvorefter institutionerne er gennemgået mere systematisk med henblik på besvarelse og analyse af en række overordnede spørgsmål (eksempelvis kapitalforhold, bestyrelsesregler o.l.), jf. nærmere under *5 ff*. Vedtægterne er undersøgt, eventuelt ved at rekvirere dem fra institutionen, men det har lettet, at en del institutioner i dag offentliggør vedtægter og andre oplysninger på hjemmesiderne.

Kun én institution afviste min høflige henvendelse. Det var *Institut for Serviceudvikling* i Odense, der svarede, at »vi er en selvejende institution – og dermed ligestilles med privat virksomhed – og dermed er vores ved-

370. Ved lov nr. 350 af 6. juni 1991.

371. Fortegnelsen efter erhvervsfondslovens § 1, stk. 6 er omtalt i kap. 5 (under *4*). Justitsministeriet fandt ikke grundlag for i fondsloven at optage en bestemmelse om en tilsvarende fortegnelse.

tægter ikke offentligt tilgængelige.« Jeg undlod at forfølge sagen, der foregik på e-mail, men man kan selvsagt ikke knægte forskningen på den måde. I Finansministeriets Budgetredegørelse 2001 »box 12.8« er man ikke så hemmelighedsfuld, idet det hedder:

»Institut for Serviceudvikling blev etableret i 1999 som en selvejende institution under Erhvervsministeriet med det formål at fremme kvalitets- og markedsudvikling samt privat-offentligt samspil i servicesektoren. Instituttet indeholder også fusionen af Kvalitetsinstituttet (oprettet i 1996), Seniorcenter Danmark (oprettet 1995) og Forsknings- og Udviklingscentret for Rehabilitering (oprettet 1994).

Fysisk er instituttet placeret i Forskerparken Fyn tæt på universitetet og universitetshospitalet. Dermed får instituttet lettere ved at udvikle og dele faglig kerneviden. Forskerparken varetager samtidig rengøring, kantinedrift, vagttjeneste, bygningsvedligeholdelse, telefonomstilling, betjentstue og intern postgang for de tilknyttede institutioner.«

Bilag A indeholder tillige nogle få oplysninger om "historiske" institutioner, hvor udviklingen har indhentet min undersøgelse, der er foretaget løbende fra november 1999-ultimo august 2001, og der er medtaget et par institutioner, der nu er ophævet, men hvis eksistens har illustreret nogle principielle problemstillinger.

Herefter indeholder *bilag B* oplysninger om *bestemmelser, hvor lovgivningen forudsætter anvendelsen af en fond/selvejende institution*. Disse institutioner er oftest privat stiftede, de optræder undertiden i grupper, og de er hyppigt ensartede i vedtægtsgrundlaget (på grund af de krav, som loven og/eller bevillingsgiver stiller). Det kan ikke tillægges betydning, om lovgivningen forudsætter, at vedkommende aktivitet kun kan udøves i formen selvejende institution, eller om også andre selskabsformer (eller eventuelt kan drives af en kommune) kan anvendes. Undersøgelsen illustrerer i øvrigt, at formen selvejende institution i en række love har "monopol".

Også denne del af undersøgelsen tager sigte på at skabe overblik og klarhed over om disse indretninger reelt er fonde.

Der ligger følgende overvejelser bag udvælgelsen: Fondsudvalget foretog som nævnt en høring af statslige og kommunale myndigheder, smh. *Betænkning* s. 147-167. Indsamlingen af materialet i 1998-betænkningen om fonde med offentlig interesse synes at være foretaget via arbejdsgruppens medlemmer. I begge tilfælde har materialet en uensartet karakter. Jeg har valgt at foretage undersøgelsen på grundlag af en gennemgang af lovgivningen med udgangspunkt i ledeordene fond, legat, stiftelse, selvejende og

(selvejende) institution.[372] Finanslovforslagene har jeg måttet gennemgå på mere gammeldags manér.

Under alle omstændigheder er materialet væsentligt mere fyldigt end i de offentlige betænkninger.

Endelig præsenterer kap. 10 nogle få – repræsentative – eksempler på, at det offentlige har valgt andre løsninger på beslægtede områder. Her er der altså tale om dem, der ligner, og de er medtaget, fordi disse indretninger reelt er med til at øge uoverskueligheden på det område, jeg undersøger.

3. Fondsretlig eller offentligretlig tilgang?

Min tilgang til stoffet er først og fremmest af fondsretlig natur. Jeg fravælger ikke generelt offentligretlige spørgsmål – i så fald ville man formentlig stå med en noget amputeret undersøgelse – men såvel stof- som problemmængden er for stor til, at der kan og bør tilstræbes en ligelig behandling. Dette valg, som jeg uddyber straks nedenfor, skyldes foruden min faglige forankring det tidligere anførte, at afhandlingen i første række tager sigte på at få belyst den retlige kategori af de "offentlige fonde" med henblik på at skabe overblik over og en større viden om disse fænomener. Der er altså ikke tale om et enten/eller, men om at der foretages en nødvendig prioritering af de retlige indfaldsvinkler. Til gengæld indeholder kap. 12 en række offentligretlige overvejelser.

3.1. *Den fondsretlige tilgang*

Ved *den fondsretlige tilgang* forstår jeg i denne sammenhæng, at min undersøgelse på de væsentlige punkter koncentrerer sig om, hvorvidt de karakteristika, der kendetegner private fondsdannelser, også kan findes hos de offentlige fonde. Spørgsmålet er ganske enkelt: *Foreligger der en fond eller ej? Hører de hjemme i fondsretten?* Besvarelsen af disse spørgsmål er afgørende for, at man kan komme videre. Analysen ovenfor i kap. 3-4 har godtgjort, at der på de fleste punkter er enighed om disse karakteristika, når det gælder private fonde, og at dette også er tilfældet, hvis man inddrager stiftelsesbegrebet i de andre nordiske lande. Herved har man en platform, der er tilstrækkelig robust til, at den kan anvendes som et operationelt paradigma.

---

372. Jeg er cand. merc. sol *Anne Nørvang Hansen* taknemmelig for IT-mæssig bistand, der har lettet arbejdet. Også tak til stud. merc.(jur.) *Maria Dall* og stud. merc.(jur.) *Rasmus Billegrav*, der har bistået med at fremskaffe ældre materialer.

Vender man sig til de "offentlige fonde", kan det siges at være noget besynderligt, at en række aktiviteter foretrækkes udøvet i en "fond" (eller "selvejende institution"), når det i en række tilfælde allerede ved en prima facie vurdering står klart, at indretningen i hvert fald ikke er det, den kalder sig. Man har imidlertid i mine undersøgelser i kap. 6-8 et godt og forsvarligt grundlag for tillige at overveje, om der over tid er skabt en fondstype sui generis, eller om disse indretninger er så forskelligartede i deres grundlag og opbygning, at de må diskvalificeres fra fondenes verden.

Det har ved mine overvejelser om metodevalget spillet en rolle, at ingen hidtil på det principielle plan synes at have forsøgt at foretage en fondsretlig tilgang til den nærmere systematisering af de mange institutioner bortset fra, at *Ernst Kauffmann* s. 33 f nævnte en række fonde, stiftet ved lov, og gjorde nogle kortfattede bemærkninger om de institutioner, hvis (generelle) eksistens er forudsat i lovgivningen, som grundlag for en given aktivitet.

Det kan diskuteres, om jeg herved tager tilstrækkeligt hensyn til det arbejde, som blev gjort i betænkningen om *Fonde med offentlig interesse* fra 1998, som jeg omtalte i kap. 5. Jeg gør derfor nogle bemærkninger om arbejdsgruppens metode.

Det er interessant – og efter min bedømmelse rigtigt – at arbejdsgruppen har tilstræbt at sætte, hvad man selv med et velvalgt og dækkende udtryk kalder *fonde med offentlige interesse(r)* ind i en (fonds)retlig sammenhæng, og at man herunder omtaler de traditionelle fondsretlige karakteristika s. 15 ff.[373] Man begynder undersøgelsen i fondsretten. Ved en nærmere bearbejdning af betænkningen står det imidlertid klart, at det ikke er den del af arbejdet, der har (haft) mere principiel interesse (hverken for arbejdsgruppen eller for andre) *dels* fordi analysen på dette punkt er fejlbehæftet på væsentlige punkter,[374] *dels* – og det centrale i denne forbindelse – at intensiteten af arbejdsgruppens analyse af fondsretten dokumenterer, at dette punkt kun har været anset for noget i retning af et "nødvendigt onde" for at komme videre til *det egentlige mandat* for arbejdsgruppen, nemlig at drøfte spørgsmål om hjemfaldsret til staten og tilrettelæggelsen af en offentlig fondspolitik, der kan tilgodese de statsfinansielle hensyn. Dette kommer frem mange steder i udredningen, men klarest sker det s. 19. Efter at have nævnt at fonde ofte har været anvendt som organisationsform i forbindelse med udførelsen

373. Derimod kan det undre, at arbejdsgruppen ikke har nyttiggjort beretningerne fra 1979 og 1989.
374. Smh. mine bemærkninger om arbejdsgruppens fondsretlige tilgang til emnet i U 1999 B s. 178 f.

af en række offentlige opgaver, og at der bortset fra de "rent administrationspolitiske hensyn" ikke har været sat fokus på de offentlige interesser, hedder det:

> »Der kan anføres en række grunde til at sætte fokus på denne type af retssubjekter.
>
> For det første eksisterer der relativt mange "fonde med offentlig interesser."
>
> For det andet har betragtningen om retssubjektets status som en fond ofte betydet, at det ikke har været anset som en del af den offentlige interessesfære. Derfor er "fonde med offentlige interesser" i dag i mange tilfælde ikke inddraget i den politiske prioriteringsproces.
>
> For det tredje har der ofte været tvivl om det politiske og juridiske råderum i forhold til disse retssubjekter, herunder de statsfinansielle muligheder.«

Hvis man (stadig) måtte være i tvivl om arbejdets sigte, kan man se på arbejdsgruppens fjerde betragtning, hvorefter der hersker

»ligeledes uklarhed om politikken i en række henseender vedrørende disse retssubjekter, f.eks. vedrørende spørgsmålet om hjemfaldsret af formue til staten ved subjektets ophør.«

3.2. *Den offentligretlige tilgang*

Den hidtidige mangel på interesse for kategoriseringen af de undersøgte indretninger gør sig ikke gældende med hensyn til den *offentligretlige tilgang* til emnet, der har optaget en del forfattere, herunder på tværs af faggrænserne.

Problematiseringen af stoffet ville blive noget anderledes (og ikke nødvendigvis enklere), hvis man som overordnet sigte vælger denne tilgang. Hovedspørgsmålet kan her – med *Bent Christensens* overskrift i Forvaltningsret (1997) s. 95 – udtrykkes således: *I hvilket omfang gælder den almindelige forvaltningsrets regler og grundsætninger?* Samme indfaldsvinkel anvender forfatteren i monografien Nationalbanken og forvaltningsret (1985), jf. s. 15 f. Tydeligere end den citerede overskrift kan det ikke siges, medmindre man anvender en bredere, men beslægtet indfaldsvinkel: *Hvad omfatter den offentlige forvaltning?*, men det ligger i begge tilfælde klart, at disse i sig selv store emner må omfatte langt mere end de "offentlige fonde".[375] *Bent Christensen* giver i Forvaltnings-

375. Forfatteren maner flere steder til stor forsigtighed med stoffet. I bogens forord hedder det således bl.a., at »På grænsen mellem den utvivlsomme offentlige forvaltning og den private sektor er der sket store forandringer, som stadig er i gang. Kap. VIII søger at give en fornemmelse heraf.«

ret fra 1997 en oversigt s. 89 ff over selvejende institutioner, selskaber m.v., samt hvad han kalder *andre organer på grænsen*. *Jan Christensen* opstiller i *Indirect public Administration in fourteen Countries* s. 68 ff 5 kategorier, independent public agencies, public foundations (funds), selfgoverning institutions, companies og associations. Også *Oluf Jørgensen* i en afhandling i Juristen 1994 s. 1 ff inddrager "hele feltet", idet han – frem for at lægge vægten på kategoriseringsspørgsmål – undersøger, hvad han kalder de "halvoffentlige organer" i forhold til centrale love og problemstillinger, der præger det offentlige liv, navnlig forvaltningsloven, offentlighedsloven, lov om offentlige myndigheders registre, ombudsmandsloven samt de almindelige tavshedspligtsregler. Kommentatorerne til disse love har gjort sig en del tanker, jf. nærmere i kap. 12.

Også *Poul Meyer* har beskæftiget sig med selvejende institutioner, og det skete med et godt blik for den forvirring, der hersker (herskede) på området. Så vidt ses behandlede han emnet 2 gange.[376] Det skete første gang i Betænkningen "De statslige erhvervsvirksomheders organisation", som *Poul Meyer* i 1967 afgav til Administrationsrådet af 1965, og som således kom på et tidspunkt, hvor erfaringsmaterialet var noget spinklere end nu. Forfatteren fremhæver her den departementale organisation og de selvstændige organer, eksempelvis Danmarks Radio. Som en mellemgruppe, inden han når til aktieselskaberne, nævner *Poul Meyer* selvejende institutioner s. 13 ff, hvor han fremhæver undervisningsinstitutionerne og forsorgsinstitutioner. På det generelle plan anfører forfatteren følgende, jf. s. 13 f:

> »Sondringen mellem, hvad foran er kaldt "selvstændige organer" og selvejende institutioner er ganske arbitrær. Man kan selvfølgelig sondre i overenstemmelse med, hvad det pågældende organ kaldes i lov, vedtægt eller bevilling, men blot en overfladisk undersøgelse vil afsløre, at der overhovedet ikke ligger systematiske synspunkter bag den skiftende sprogbrug. I virkeligheden har de organisationer, der kaldes selvejende institu-

376. *Peter Bogason* oplyser i en artikel om teoretiske skoler i dansk politologisk forvaltningsforskning i NAT 1/2000 s. 6 ff, at den europæiske forvaltningsforskning i mange år var præget af jurister med interesse for forvaltningsret. *Poul Meyer* var den første, der tog forvaltningen under behandling ud fra et generelt, systemteoretisk perspektiv og var her inspireret af amerikansk politisk videnskab. *Meyers* interesser gik ifølge *Peter Bogason* – og bekræftes ved læsning af hans bøger – på den administrative beslutning på baggrund af loven, hvor han undersøgte, hvilke organisatoriske elementer der indgår i beslutningen og hvilken styring og kontrol, der er imellem dem. I *Lennart Lundquist*: Forvaltningen i det politiske system (1976) er interessen for de organisatoriske elementer nedtonet.

I vore dage er interessen for de organisatoriske processer steget, se f.eks. *Carsten Greve*: Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaber (1997), *samme*: Statens virksomheder (2000) og *Carsten Henrichsen*: Offentlig forvaltning. Lærebog i forvaltningslære (1999), omtalt ndf.

tioner indenfor den offentlige forvaltning kun det ene til fælles, at de alle er opstået ved privat initiativ[377] eller senere er kommet til indenfor områder, hvor det private initiativ har været overvejende. Typisk i så henseende er de selvejende institutioner indenfor undervisningsvæsenet og den sociale forsorg.

På den anden side er det jo indlysende, at der findes institutioner, der benævnes selvejende institutioner indenfor områder, der intet har med offentlig forvaltning at gøre, f.eks. skal en sparekasse ifølge lovgivningen organiseres som selvejende institutioner, hvorved man opnår, at der ikke findes "ejere", og at udbyttet i snæver forstand uddeles til almene formål efter de i loven fastsatte retningslinier. Det er ikke mindst dette forhold, der er baggrund for den omfangsrige anvendelse af betegnelsen "selvejende institution" indenfor områder i eller i nær tilknytning til den offentlige forvaltning. Ved hjælp af denne organisationsform har man fra det offentliges side villet undgå, at offentlige tilskud direkte eller indirekte havnede som privatøkonomisk udbytte for enkeltpersoner.

Det falder helt udenfor denne fremstillings rammer at forsøge at tage stilling til, hvilke selvejende institutioner, der må betragtes som led i det offentlige administrative system og hvilke ikke. ... Det er således indlysende, at en selvejende institution ikke kan betragtes som offentlig, fordi den modtager et tilskud fra offentlige midler.«

En noget anden behandling af stoffet finder man i forfatterens bog *Offentlig Forvaltning* (3. udg. 1979), hvor han s. 109 peger på, at der findes organisationsformer, som typisk ikke beskæftiger sig med offentlig forvaltning, men er et led i det private organisationssystem, selvejende institutioner, aktieselskaber og interesseorganisationer, og forfatteren fremhæver, at man med fordel kan foretage en afgrænsning efter, hvem der finansierer den pågældende institution, bl.a. fordi man herved kan foretage en koordination med lovgivningen om revision af statens regnskaber. Så vidt ses er dette lidt af en kovending i forhold til det førstnævnte arbejde, uden at det forklares, hvorfor der er skiftet standpunkt.

Med dette udgangspunkt foretager forfatteren en lidt ejendommelig fastlæggelse af begrebet selvejende institution, hvor det s. 112 hedder:

»Selve betegnelsen stammer fra privatretten, hvor den angiver institutioner, der er dannet for at udføre en økonomisk virksomhed og disponere over en formue i overensstemmelse med særligt fastsatte bestemmelser. Det er altså karakteristisk for den erhvervsdrivende selvejende institution, at den kun kan udøve en bestemt fastsat virksomhed, og at overskuddet fordeles til visse på forhånd fastsatte formål og ikke til personer. De selvejende institutioner, der interesserer os i forbindelse med studiet af den

377. Som det ses senere, holder dette ikke længere stik.

> offentlige forvaltning, vil imidlertid sjældent være erhvervsdrivende i egentlig forstand og derfor nærmere være beslægtet med stiftelser, bortset fra at disse som regel defineres som forvaltningsorganer, hvis formål det alene er at råde over en formue. Af denne karakter er f.eks. en række undervisningsanstalter og sociale institutioner.«[378]

Carsten Henrichsen: Offentlig forvaltning, Lærebog i forvaltningslære (1999) beskæftiger sig med de selvejende institutioner s. 115 og s. 242 ff og beskriver s. 115 den historiske udvikling således:

> »Sideløbende med denne udvikling (på det kommunale område, min bem.) opstod der i sidste halvdel af forrige århundrede en række *private institutioner og foreninger*, som påtog sig løsningen af opgaver, der i dag betragtes som offentlige eller dog overvejende offentlige. Baggrunden herfor var enten filantropiske hensyn, der lå bag de mange private børnehjem, der etableredes i denne periode, eller varetagelse af fælles interesser, såsom sygesikring og uddannelse af børn og unge. Efterhånden som behovet for disse ydelser voksede, blev det nødvendigt at yde disse institutioner økonomisk støtte, og da kommunerne ikke selv kunne eller ikke så nogen interesse i at påtage sig disse opgaver, måtte staten træde hjælpende til. Dels af statsfinansielle grunde, men også fordi der knyttede sig en almindelig samfundsmæssig interesse til disse institutioners virksomhed, blev de i stigende grad undergivet et fagligt tilsyn, der udøvedes af statens centrale myndigheder. Dermed fjernedes samtidig mulighederne for en kontakt mellem de selvejende institutioner og kommunestyrets organer.«

Den nærmere omtale af de selvejende institutioner sker hos *Carsten Henrichsen* under overskriften *Hovedtyper af driftsorganisationer*. Forfatteren sondrer s. 238 ff mellem *selvstændige statsorganisationer (*synonymt med *selvstændig (offentlig) organisation*), hvor Danmarks Radio, Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik nævnes som eksempler, *selvstyrende statsinstitutioner* (eksempelvis universiteterne,[379] de statslige sektorforskningsinstitutioner og Det Kongelige Teater), *statslige selskaber* (f.eks. DONG og Storebæltsforbindelsen) samt *selvejende institutioner*. I sidstnævnte henseende peges på, at de er oprettet på privatretligt grundlag (hvorved forfatteren tænker på de historiske forudsætninger, jf. straks ndf.), og at institutionerne ikke drives med profit

378. Denne lidt besynderlige begrebsfastlæggelse, hvor der tages udgangspunkt i erhvervsdrivende selvejende institutioner, tyder på, at forfatteren har været inspireret af *Ernst Kauffmanns* undersøgelser, der var offentliggjort nogle år før. Forfatterens sondring mellem selvejende institutioner og stiftelser har dog under alle omstændigheder en noget hjemmelavet karakter, og den stammer ikke fra *Kauffmanns* bog.

379. Bogen er fra før loven om Danmarks Tekniske Universitet, smh. kap. 7.

for øje. Der peges på de skattemæssige forhold. Forfatteren anfører, at "offentlige selvejende institutioner" tidligere har spillet en betydelig rolle, men at en række institutioner er blevet overtaget af det offentlige, eksempelvis sygekasserne og Aarhus Universitet.[380] Dog peges på, at de selvejende institutioner muligvis får en opblomstring inden for undervisningsområdet – hvad der som omtalt i kap. 7 efterfølgende er blevet bekræftet.

Forfatteren nævner s. 244 videre, at enkelte[381] selvejende institutioner er oprettet direkte ved lov, eksempelvis Teknologirådet, ATP og TV 2, hvor sidstnævnte institution karakteriseres som det formentlig eneste eksempel på en *driftsorganisation*, der ved lov er oprettet som selvejende institution.

3.3. *Afsluttende bemærkninger om metoden*

Hvilken tilgang man end vælger til stoffet, er der tale om undersøgelser af retlig karakter. Det vil være linieførende for de følgende overvejelser, men det betyder imidlertid ikke, at man ikke kan søge god inspiration og viden hos andre, f.eks. i den del af den politologiske litteratur, der vedrører forvaltningens organisation. Dette gælder eksempelvis *Carsten Greves* arbejder om *den grå zone* og de værker og antologier, der er udgivet i de senere år om statens måde at organisere sig på.[382] Et eksempel på samspil mellem samfundsvidenskabelige discipliner findes hos den norske jurist *Inger-Johanne Sand* i disputatsen *Styring af kompleksitet* (1996), jf. ovf. i kap. 5 (under *7.4.*).

Tidsmæssigt tyder oplysningerne i bilag A (fonde stiftet ved eller i henhold til lov m.m.) på, at der er tale om et fænomen, der i særlig grad er blevet udnyttet i 1990'erne, men der er sjældent i lovforarbejder (i vid forstand) gjort et helhjertet forsøg på at forklare kategorispørgsmålet. I 1990'erne kom det på mode at danne "centre", ofte på 3-årsbasis. Anvendelsen af bilag B-institutioner går meget længere tilbage, jf. herved bl.a. oplysningerne hos *Ernst Kauffmann*.

---

380. Jf. herom kap.7.
381. Som det fremgår af bilag A, er ordet »enkelte« noget af en underdrivelse.
382. Se herved bl.a. *Carsten Greve*: Den grå zone – fra offentlig til privat virksomhed (2. udg. 1998), *samme*: Statens virksomheder (2000), *P. Lægreid & O. K. Pedersen* (red.): Fra opbygning til ombygning i staten (1999), *Preben Melander & Torben Beck Jørgensen (red.)*: Livet i offentlige organisationer (1999), *Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen red.)*: Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor (2000) samt *Carsten Greve* i *Lennart Lynge Andersen* og *Katarina Olsson* (red): Stiftelser i Norden II (2002). *Carsten Greve* konkluderer her, at de selvejende institutioner er kommet for at blive.

Et mere alment problem i analysefasen har været, at de forskellige fagretninger tænker forskelligt:

Fondsrettens aktører ønsker først og fremmest at få fastlagt et klart defineret fondsbegreb, der opfylder kravene i fondslovene og almindelige retsgrundsætninger. Med udgangspunkt i et historisk perspektiv ses fondene som uddelingsfonde, d.v.s. at en fonds overskud skal anvendes til gavn for de(t) formål, som stifteren har fastsat i vedtægterne. Stifteren er i det hele taget en væsentlig figur. Man er modstandere af, at fondsdragten kun bliver anvendt som selskabsformen uden eksterne aktiviteter. Disse aktiviteter ("formålet") behøver til gengæld ikke at være almenvelgørende e.l.

Offentligretsjuristerne er tilsyneladende ikke så bundet af, om den retlige kategorisering fører til, at der foreligger en "fond", "selvejende institution", "forening" e.l. De synes først og fremmest at bekymre sig om to forhold: *For det første er der bogholderne*: Der skal være kontrol med de midler, der går fra de offentlige kasser til (bl.a.) de selvejende institutioner. Det sker navnlig gennem reglerne om årsregnskab og revision. *For det andet er der bureaukraterne*: De generelle offentligretlige regelsæt (eksempelvis forvaltningsloven og offentlighedsloven) skal ikke alene omfatte staten og kommunerne, men også de institutioner, organer, organisationer m.v., der reelt udøver offentlig myndighed eller varetager offentlige driftsopgaver. – I helt ny tid går man sammen med cand. scient. pol'erne og dekreterer størst mulig statslig hjemfaldsret.

Politologerne/samfundsvidenskabsfolk bekymrer sig ikke om juristeri og "kasser". Deres overvejelser og undersøgelser vedrører, hvorledes det offentlige organiserer sin virksomhed og drift. De åbner vinduerne: De registrerer udviklinger, forandringer og "trends" og noterer sig, hvad der rent faktisk foregår i samfundet. Politologerne synes ofte at (og gerne at ville?) arbejde sammen.

3.4. *Nærmere om de undersøgte fonde*

Jeg går herefter over til i de følgende afsnit at dokumentere de enkelte elementer i undersøgelsen af de offentlige fonde og (enkelte af) dem, der ligner.

Der er undersøgt ca. 80 fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov, eller hvad der kan ligestilles hermed (navnlig stiftelse ved aktstykke). Bortset fra de fonde, der "bare" er blevet oprettet (f.eks. ved en beslutning truffet af Folketinget) er der grund til at antage, at materialet er repræsentativt. Fondene er navnlig karakteriseret ved, at en særlov opretter en fond (selvejende institution) med henblik på, at denne kan varetage et nærmere angivet formål eller udøve særlige aktiviteter, der kunne være varetaget af det normale statsapparat, men hvor man af en eller anden grund ønsker at skabe en vis – i hvert fald formel – afstand

til ressortministeren. Der må præsumptivt være tale om formålsvaretagelse eller aktiviteter, der anses for politisk ønskelige, og det må endelig antages, at fonde, der er oprettet ved lov, har en anden karakter – *præsumptivt vil være mere gennemtænkte i regelgrundlaget* – end de institutioner), der er opregnet i bilag B, hvis eksistens forudsættes i lovgivningen, f.eks. med henblik på at drive et seminarium eller en produktionshøjskole, uden at særloven opretter en særlig institution netop til dette formål.

Der er markant forskel på den viden, man har (og/eller kan opnå) om de forskellige fonde, selv om detailleringsgraden veksler betydeligt. Fondene i bilag A er alle kendte derved, at der findes en lov (eventuelt et aktstykke), der giver retsgrundlaget for og typisk indeholder de vigtigste vedtægtsbestemmelser for fonden. Materialet har typisk via loven og dennes forarbejder et mere færdigt og operationelt præg end de oplysninger, der kan findes i bilag B, hvor det i loven i en række tilfælde kun angives, *at* vedkommende aktivitet kan (typisk kun kan) udøves i en selvejende institution, *eventuelt at* der stilles særlige krav, ligesom der som hovedregel gives ressortministeren en række beføjelser, f.eks. til at godkende vedtægter, krav om samtykke til visse dispositioner o.l.

I de fleste tilfælde måtte man indhente vedtægterne for den pågældende institution for at få kendskab til institutionens nærmere liv. Dette led har jeg i de fleste tilfælde sprunget over, idet jeg har anset det for ufornødent *i denne sammenhæng*, hvor den konkrete institution påkalder sig mindre interesse; formålet er i "bilag B"-tilfældene snarere at pege på, hvor og hvor ofte begrebet "selvejende institution" anvendes, ligesom det er sigtet at undersøge, om og hvor hyppigt man udvander begrebet ved at give regler, der er vanskelige at forene med begrebet selvejende institution. De vedtægter, jeg har gennemgået, har i det væsentlige været en gengivelse af lovens ord uden alt for meget selvstændigt præg. Det er lettere at gøre det på den måde.

4. Fonde oprettet ved lov. De enkelte elementer i analysen

En første gennemgang af bilag A om fonde, der er stiftet ved eller i henhold til lov, giver et godt indtryk af de vanskeligheder, man møder, hvis man vil forsøge at analysere, hvilken retlig kategori der foreligger. De undersøgte fonde bærer ikke præg af ensartethed – bortset fra gan-

ske få – og det ligger hurtigt fast, at der ikke er tale om et ensartet, offentligt koncept[383] bortset fra, *at* Erhvervsministeriet ved nogle lejligheder har anvendt den samme model, *og at* Undervisningsministeriet som nævnt har udviklet deres særlige model for de selvejende institutioner.

Med baggrund i *den fondsretlige tilgang* til emnet har en række forhold interesse. Analysen baseres på følgende hovedspørgsmål:

1) ***Stiftelsesgrundlaget for institutionerne. Er den undersøgte institution stiftet ved eller i henhold til lov eller på et andet grundlag?*** **(jf. ndf. 5 og kap. 8 (under 2).**
2) ***Indgår ordet "fond" i institutionens navn? Er der andre betegnelser, der regelmæssigt optræder i materialet?*** **(jf. ndf. 6 og kap. 8 (under 4).**
3) ***Hvorfor valgte man fondsformen?*** **(jf. ndf. 7 og kap. 8 (under 3).**

Her er det nødvendigt at undersøge lovens forarbejder eller teksten til det pågældende aktstykke, og i en række tilfælde har det været nødvendigt at undersøge den betænkning, der har forberedt lovudkastet.[384] Metodisk undersøgtes følgende spørgsmål:

3.1. Er kategorien omtalt i forarbejderne? Er tilknytningen til staten omtalt?
3.2. Er begrebet "selvejende institution" e.l. anvendt i loven? Er begrebet "selvejende institution" e.l. uddybet i forarbejderne?
3.3. Er der andre drøftelser af fondsretlig relevans i forarbejderne?

4) ***Er der givet vedtægter for den pågældende institution?*** **(jf. ndf. 8 og kap. 8 (under 5).**
5) ***Hvad er institutionens formål?*** **(jf. ndf. 9 og kap. 8 (under 6).**
6) ***Hvorledes er institutionens kapitalforhold?*** **(jf. ndf. 10 og kap. 8 (under 7).**
7) ***Hvorledes er institutionens ledelsesregler?*** **(jf. ndf. 11 og kap. 8 (under 8).**

383. Også betænkningen om *fonde med offentlig interesse* synes at have denne opfattelse, idet det s. 45 hedder: »Som led i en fondspolitik foreslås det at koordinere udformningen af vedtægterne, herunder at udarbejde standardvedtægter. Ansvaret herfor kan i givet fald ligge i koordinationsenheden, men dog for bolig-, social-, kultur- og undervisningsministeriet i ressortministeriet. Der er allerede i regi af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udarbejdet forslag til mulige standardvedtægter.«

384. Hver beskrivelse af den undersøgte institution i bilag A indeholder indledningsvis en note, der henviser til eventuel betænkning og henvisning til Folketingstidende, eventuelt § i forslag til finanslov for 2001 eller 2002.

8) ***Er der særlige godkendelsesregler, f.eks. krav om samtykke til visse dispositioner fra ressortministeren? Er der klageadgang til ministeren eller til andre?*** **(jf. ndf. 12 og kap. 8 (under 9).**
9) ***Regnskabs- og revisionsbestemmelserne.*** **(jf. ndf. 13 og kap. 8 (under 10).**
10) ***Er der givet regler om institutionens opløsning?*** **(jf. kap. 10).**

Disse spørgsmål er alle relevante for at få et billede af aktiviteterne på området, men det ligger klart, at det er opløsningsreglerne, der er det mest centrale. Spørgsmål om regnskab og revision er så fælles, at de samlet er behandlet i kap 8.

De fleste institutioner er karakteriserede ved at være solister. Enkelte har dannet forbillede for nye fonde (f.eks. nævnes det i forarbejderne til loven om *Investeringsfonden for Østlandene*, at fonden etableres med *Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene* som forbillede, og man kan også udlede, at Erhvervsministeriet har været fascineret af begrebet *privat selvejende institution, stiftet ved lov*, men det ændrer ikke ved hovedindtrykket. Der er enkelte undtagelser, *AMU-centre* og de nye selvejende institutioner under Undervisningsministeriet, herunder *Danmarks Pædagogiske Universitet* og *Danmarks Tekniske Universitet*.

AMU-centrene er de eneste institutioner, der findes flere af, idet det er fællesbetegnelsen for arbejdsmarkedsuddannelsescentrene, der efter loven skal være organiserede som selvejende institutioner. Herved er de mere i familie med "bilag B-fondene" end med de fonde, der er behandlet i bilag A, men systematisk hører de hjemme i bilag A, idet de stiftes direkte ved loven.

Selvejende institutioner under Undervisningsministeriet undergår som nævnt meget store ændringer i disse år, og de samtidig et af de få eksempler på, at der er foregået en mere systematisk tænkning bag etableringen af selvejende institutioner. De gøres derfor til genstand for særlig omtale i kap. 7.

5. Stiftelsesgrundlaget

I dette afsnit behandles, hvorledes de undersøgte fonde er stiftet. Den overvejende del er stiftet *ved lov*, men der forekommer i materialet følgende stiftelsesmåder:

1) Institutionen er stiftet ved lov.
2) Institutionen er stiftet i henhold til lov.
3) Institutionen er stiftet ved aktstykke.
4) Institutionen er stiftet ved aktstykke og er senere "konfirmeret" ved lov.
5) Institutionen er stiftet ved beslutning.
6) Institutionen er stiftet ved aftale mellem flere parter, f.eks. ved aftale mellem det offentlige og private.

5.1. De fonde, der er *stiftet ved lov*, er praktisk taget alle stiftet direkte ved loven, se eksempelvis § 9, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998, hvor det hedder

> »Med det formål at fremme udvikling i udviklingslandene oprettes en fond til fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Fonden er en selvejende institution benævnt "Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene"«.

og i ferielovens[385] § 46, stk. 1, hedder det kort og godt: "Arbejdsmarkedets Feriefond er en selvejende institution." Efter § 1 i lov nr. 440 af 14. juni 1995 er *Bløderstatningsfonden* en selvejende institution, der har til formål ... *Arbejdsgivernes Elevrefusion* er efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 185 af 11. marts 2001 en selvejende institution, der har til formål at administrere refusions- og tilskudsordninger med hensyn til praktikpladser for uddannelsessøgende. Nogle af de nyeste eksempler findes i § 1, stk. 1, i lov nr. 343 af 2. juni 1999 om *Forbrugerinformationen*, i § 1 i lov nr. 483 af 31. maj 2000 hvorefter *Danmarks Pædagogiske Universitet* er »et selvejende universitet under Undervisningsministeriet.«, § 14, stk. 1, i lov nr. 388 af 30. maj 2000 om ligestilling af kvinder og mænd, der etablerer *Videnscenter for Ligestilling*, samt § 5 i lov nr. 454 af 31. maj 2000 om væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb, hvorefter »*Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond* ... oprettes med det formål at ...«

En anden formulering findes i skovlovens § 20, stk. 3,[386] hvor det hedder, at »Produktionsafgifterne (på juletræer og pyntegrønt) indgår i en fond ... hvis midler kan anvendes til ...«

385. Lov nr. 396 af 31. maj 2000.
386. Lovbekendtgørelse nr. 959 af 2. november 1996.

Et eksempel på, at en fond er oprettet *i henhold til lov*[387] findes i § 1 i lov nr. 143 af 17. maj 1961 om et skibsfinansieringsinstitut, der bemyndiger handelsministeren til efter forhandling med finansministeren at godkende oprettelsen af et skibsfinansieringsinstitut. Dette skete senere på året.[388]

En særlig karakter har *Sygekassernes Helsefond*, der blev oprettet i 1971 (med ikrafttræden 1973) efter nedlæggelsen af sygekasserne m.v. og overgangen til offentlig sygesikring.

> Det oprindelige lovforslag havde alene en løftebestemmelse om, at der inden sygesikringslovens ikrafttræden ville blive fremsat et lovforslag om anvendelsen af de midler, der stod i anerkendte sygekasser og en begravelseshjælpekasse. Forhandlingerne blev tilendegjort under lovforslagets behandling i Folketinget, således at den endelige tekst til § 30 kom med i udvalgsbetænkningen (*Folketingstidende 1970/71, tillæg B*, sp. 2247 ff). Det hedder her, at fondens midler skal forblive urørt og anbringes efter reglerne for anbringelse af umyndiges midler, og der tages udførligt stilling til det fremtidige formål og fondens ledelse. Det anføres, at »Enkeltbevillinger på 100.000 kr. og derover skal af ethvert bestyrelsesmedlem kunne forlanges forelagt socialministeren til godkendelse«, og endelig hed det, at der ved forslaget tilsigtedes at tilvejebringe lovhjemmel for oprettelse af fonden, medens de nærmere regler om fondens virksomhed ville blive udarbejdet af Socialministeriet i samarbejde med sygekassernes samvirksomhed.

5.2. Et ejendommeligt fænomen findes flere steder i Erhvervsministeriets lovgivning, hvor man taler om *private selvejende institutioner*.

I § 127 a, stk. 1, 1. pkt., i lovbekendtgørelse nr. 797 af 6. november 1998 om værdipapirhandel m.v.[389] hedder det, at »Værdipapircentralen er en privat selvejende institution.« Samme formulering findes i § 1 i lov nr. 315 af 14. maj 1997 om Rejsegarantifonden (der afløste en lovbestemmelse med samme ordlyd) og i § 1 i lov nr. 415 af 26. juni 1998 om en garantifond for indskydere og investorer, der afløser en lovbestemmelse med samme ordlyd.

Efter forarbejderne til værdipapircentralloven[390] stiftedes Værdipapir-

387. De to fondslove anvender i § 1 ordlyden fonde, som er oprettet ved eller i henhold til lov, men der knytter sig ikke særlige virkninger ved, om det sker på den ene eller anden måde.
388. Skibskreditfondens vedtægter, organisation og nøgletal, der er godkendt af erhvervsministeren, er omtalt i *Coopers & Lybrand*: Revisionsundersøgelse af skibsfinansieringsområdet 1986-1995 (1996) s. 9 ff.
389. Bestemmelsen afløste værdipapircentrallovens § 2, stk. 1 (fra 1980), der havde samme ordlyd.
390. *Betænkning nr. 793/1977 om det obligations- og aktieløse samfund* s. 69 og 81 samt *Folketingstidende 1979/80*, *(2.saml.), bilag A*, sp. 3978.

centralen som en *privat* selvejende institution, fordi institutionen overtog opgaver, der hidtil havde været varetaget af private institutioner (pengeinstitutter og kreditforeninger). I *Betænkning nr. 793/1977 om det obligations- og aktieløse samfund* blev det foreslået s. 69, at

> »... centralen oprettes som en selvejende institution. Udvalget har overvejet, om det i lovteksten bør præciseres, at centralen er en *privat* selvejende institution for derved at tilkendegive, at til eksempel lov om offentlighed i forvaltningen og lov om folketingets ombudsmand ikke finder anvendelse på centralens virksomhed.[391] Udvalget har dog ikke anset det for nødvendigt at anføre dette i selve lovteksten, idet det efter udvalgets opfattelse i forvejen må antages at følge af de nævnte love, at fondscentralen (der kom til at hedde Værdipapircentralen, min bem.) ikke vil være omfattet heraf.
>
> Centralen skal ledes af en bestyrelse. Selv om sammensætningen af centralens ledelse ikke indeholder særlige retlige problemer, finder udvalget det dog rigtigst, at bestemmelser herom fastsættes i selve lovteksten. De nærmere detailregler om centralens ledelse må bestemmes i en vedtægt. Vedtægterne skal godkendes af vedkommende minister.«

I lovforslaget indsatte departementet imidlertid ordet *privat*, bl.a. fordi man ønskede at undgå, at Værdipapircentralen blev kategoriseret som en del af den offentlige forvaltning. Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget bl.a., at

> »Afgørelser truffet af værdipapircentralen kan følgeligt ikke indbringes for industriministeren, men alene for den i forslaget § 23 omhandlede klageafdeling og for domstolene. Dette medfører endvidere, at centralen ikke er undergivet f.eks. lov om offentlighed i forvaltningen eller reglerne om udbydelse af offentlige bygge- og anlægsarbejder eller offentlige indkøb. Omvendt ligger heri, at centralen undergives tilsyn af registertilsynet efter lov om private registre, jfr. lovforslagets § 29.«

Om begrebet selvejende institution i loven hed det i bemærkningerne til loven, at

391. Heri ligger efter *C. Boye Jacobsens* opfattelse tillige, at Værdipapircentralens klageafdelings afgørelser ikke kan indbringes for domstolene, smh. Lov om en værdipapircentral (1983) s. 31. I forfatterens præsentation af loven i Juristen 1980 s. 480 var synspunktet formuleret endnu skarpere (»Dermed er det udelukket, at dens afgørelser...kan indbringes for domstolene...«). Opfattelsen synes tilsidesat i en række afgørelser vedrørende en konkret fond, hvor stifteren kom under konkurs, smh. *Michael Vesthardt* og *Ole Reinholdt* i U 2000 B s. 21 ff og *Hans Henrik Brydensholt sst* s. 153 med henvisninger.

»værdipapircentralen selv med bestyrelsen og direktionen som ledelse under ansvar efter loven administrerer dens bestemmelser. Hverken centralens stiftere eller andre deltagere er således ejere af virksomheden, dens formue eller overskud. Værdipapircentralens økonomi er dernæst uafhængig af statskassen, idet den på samme måde, som det er tilfældet for Københavns Fondsbørs, finansieres ved hjælp af afgifter, der indbetales af de deltagende institutter m.v. ...«

I en sag om edition efter retsplejelovens § 169 kom det til at gå noget anderledes, smh. *U 1995.652 H*, der er nærmere omtalt i kap. 11 (under *4.1.)*.

5.3. Allerede i *Betænkning* s. 45 og 93 var Fondsudvalget opmærksom på, at der var blevet stiftet fonde ved *aktstykke*,[392] men udvalget fandt, at sådanne institutioner ikke umiddelbart burde undtages fra fondslovene (enten ved en udtrykkelig bestemmelse eller ved at sidestille dem med fonde, oprettet ved eller i henhold til lov), og dette blev lovenes ordning. Synspunktet var, at der i disse tilfælde ikke altid etableres det fornødne tilsyn. Tiden synes at være løbet fra denne betragtning, og jeg nærer ingen betænkelighed ved at lægge til grund, at sådanne institutioner ikke bliver anmeldt eller registreret efter fondslovene. – Ingen får tanken.

Undersøgelsen viser, at der ofte etableres selvejende institutioner ved aktstykke. Et eksempel er *Demokratifonden*, der skal støtte demokratiseringsprocesserne i Øst- og Centraleuropa, Baltikum og den tredje verden. Den er oprettet ved aktstykke 298 af 22. august 1990, men man kunne vel lige så godt have valgt lovformen fra begyndelsen eller senere konfirmation ved lov. Oplysningerne om fondens økonomiske forhold viser, at det offentlige kanaliserer ganske pæne beløb til fonden.

Center for små Handicapgrupper blev etableret som selvejende institution ved aktstykke nr. 196 af 9. maj 1990.

Også *Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)* er oprettet ved aktstykke, men i forbindelse med sammenlægningen med *Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU)* blev instituttets opgaver, ledelse m.v. konfirmeret ved lov nr. 442 af 14. juni 1995. Det seneste eksempel er *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier*, der blev oprettet ved aktstykke i 1999, hvorefter der blev lovgivet i 2000.

Et yderligere eksempel på etablering ved aktstykke er *År 2000-fonden*.

Udrykningsholdet (Videns- og rådgivningscenteret for indsatsen over

392. Smh. *Fonde og Foreninger* I s. 60.

for utilpassede unge) er etableret som selvejende institution den 1. januar 2000. Vedtægterne er godkendt af Den sociale Sikringsstyrelse og er etableret for en 4-årig periode.[393] Bilag A indeholder en række sådanne "centre", der som hovedregel ikke er stiftet ved en særlov.

5.4. Institutioner, der er oprettet ved eller i henhold til lov, har et klart juridisk fundament i henhold til fondslovgivningen, såfremt man tillige opfylder fondslovenes enslydende krav om, at institutionen skal være undergivet tilsyn.[394] Derimod er det efter lovenes ordlyd eller forarbejder ikke tilstrækkeligt til at falde direkte uden for fondslovene, at der oprettes en fond ved aftale eller beslutning, selv om det offentlige optræder som den ene af aftaleparterne. Et andet forhold er, at institutionen i de fleste tilfælde vil kunne undtages efter en af fondslovenes konkrete dispensationsbestemmelser.

Undersøgelsen frembyder en række eksempler:

Bornholms Erhvervsfond blev oprettet ved aktstykke i 1971, hvor staten og de bornholmske banker indskød 10 mio. kr. Ved aktstykke i 1993 blev der indskudt yderligere 40 mio. kr. fra statens side, og bankerne indskød 10 mio. kr. Fondens formål er at yde støtte til nye eller bestående erhvervsvirksomheder på Bornholm.

Arbejdsfonden til fremme af Dansk Oksekødsproduktion stammer fra 1973. Ifølge *Betænkningen om fonde med offentlig interesse* s. 87 har fonden ingen vedtægter, og den blev stiftet "efter anmodning" fra hovedorganisationerne på landbrugsområdet. Fondens formål er at finansiere foranstaltninger til fremme af produktion og afsætning af danske landbrugsvarer inden for kvæg- og kødbranchen. Fondens kapital stammer fra en tidligere kvægafgiftsfond, stiftet ved lov, og der var i 1996 godt 38 mio. kr. at gøre godt med.[395]

Institut for grænseregionsforskning blev oprettet i 1976 ved en blandet aftale/aktstykke, hvor Sønderjyllands amtskommune og Undervisningsministeriet deltog.[396] Vedtægternes § 1 fastlægger instituttets status som selvejende institution.

Det Danske Center for Menneskerettigheder er oprettet som en selv-

393. Jf. forslag til finanslov 2001 § 15.13.47.
394. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 60.
395. Betænkningen oplyser yderligere, at fonden tidligere har været registreret efter fondslovgivningen, men at der i 1994 blev meddelt dispensation. – Det unddrager sig erkendelsen, hvorledes man er sluppet af sted med ikke at udarbejde vedtægter.
396. Forhistorien er meget levende fortalt i bogen Grænseregionsforskning 1976-2001 (udgivet af Instituttet 2001).

ejende institution af Folketinget i 1987. Formålet er i første række at drive forskning og formidle information om menneskerettigheder.

Dansk Litteraturinformationscenter og *Center for Dansk Billedkunst* er selvejende institutioner, der ifølge finansloven er oprettet af Kulturministeriet i henholdsvis 1990 og 1995. Den førstnævnte institution var i første omgang etableret for en 3-årig periode, se herom ndf.

Center for Ligebehandling af Handicappede er en selvejende institution, der er oprettet i 1993 i henhold til Folketingsbeslutning B 43 af 2. april 1993 om ligebehandling af handicappede og ikke-handicappede borgere. Vedtægterne er dateret og godkendt af Socialministeriet den 19. juli 1999. Det hedder i § 1, stk. 1, at centeret er "en selvejende institution i Socialministeriets ressort knyttet til Det Centrale Handicapråd." Formålet er efter § 2 bl.a. at indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af handicappede med andre borgere, at være àjour med såvel national som international viden inden for centrets formål og at gøre Det Centrale Handicapråd opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af handicappede, uanset om dette sker i statsligt, regionalt, kommunalt eller privat regi.

Fonden Dansk Center for Byøkologi: Institutionen er omtalt i afsnit *10*.

Turismens UdviklingsCenter (TUC) er oprettet som erhvervsdrivende fond af Erhvervsministeriet og Turismens Fællesråd i 1996.

> På fondens hjemmeside (www.tuc.dk) kan man læse en pressemeddelelse af 28. februar 2001, hvorefter der har været en svigtende egenindtjening som følge af lavere efterspørgsel fra det private turisterhverv. Den negative indtjening har medført, at bestyrelsen har besluttet at afvikle fonden.
>
> Institutionen er omtalt under § 26.35.02.20 i finanslovsforslaget for 2001. Det oplyses her, at institutionen blev oprettet i 1996 af Erhvervsministeriet og brancheorganisationen Turismens Fællesråd med det formål at virke som centralt erhvervsservicecenter for turismen i form af virksomhedstilpasset rådgivning, forum for ledelsesudvikling og uddannelse samt dokumentations- og formidlingsvirksomhed. Et femårigt basistilskud blev nedtrappet i takt med stigende erhvervsfinansiering indtil 31. december 2000. Af forslaget for 2002 fremgår under overskriften *Kompetenceudvikling og bæredygtig udvikling*, at Erhvervsministeriet ifølge aktstykke 154 af 21. marts 2001 kan anvende midler til at dække omkostninger i forbindelse med en solvent afvikling af fonden.

5.5. *Konklusionen* på den første del af undersøgelsen er, at de offentlige fonde stiftes på forskellig måde, og at man navnlig i de senere år har

alterneret mellem lov og aktstykke. Ved stiftelse ved aktstykke har man normalt anvendt ordene selvejende institution. Baggrunden for en fondsdannelse behandles ndf. i det omfang dette er oplyst i materialet. Der er ikke belæg for at antage, at man i noget tilfælde har udarbejdet en model, der bevidst tager sigte på at få institutionen uden for fondslovene, hvorimod man formentlig i nogle af tilfældene slet ikke har tænkt på disse love.

Hjemmelsgrundlaget (stiftelsesgrundlaget) kan ikke stå alene ved vurderingen af, om en konkret institution er en fond eller ej, medens det kan være relevant i andre sammenhænge, eksempelvis i forbindelse med regnskab og revision. Set fra fondsretten må det antages, at hjemmelsgrundlagets væsentligste funktion er, om en fond falder uden for fondslovene eller ej, smh. fondslovens § 1, stk. 2, nr. 1/erhvervsfondslovens § 1, stk. 4, nr. 1, dog stadig under forudsætning af, at der er etableret et adækvat tilsyn med institutionen.

6. Navn

Det er fristende at indlede dette punkt med en gengivelse af en passus i forarbejderne til *Den Grønne Fond*, hvor det under punktet "Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser" hedder:

> »Navnet "Den Grønne Fond" er alene anvendt for at give ordningen et sigende og markant navn og der er således ikke tale om en egentlig fond.«

Samme tankegang ligger bag forarbejderne til *Kulturministeriets Udviklingsfond*, der er stiftet ved lov i 1998. Ifølge lovens forarbejder er der tale om »en tilskudsordning under Kulturministeriet. Ordningen administreres af den til formålet udpegede bestyrelse. Fonden er således ikke en fond i juridisk forstand.«

Materialet viser, at koncipisterne – formentlig af traditionshensyn eller af *effekthensyn*, som det var tilfældet ved *Den Grønne Fond* – ofte har anvendt betegnelsen *fond*. Eksemplerne er talrige, blot eksempelvis *Investeringsfonden for Østlandene*, *Statens Kunstfond*, *Danmarks Grundforskningsfond, VækstFonden* og *Blødererstatningsfonden*. Skal man pege på et samlende element vedrørende navnet, anvendes betegnelsen "fond" ofte, hvor fondsformen er valgt som organisationsform for uddeling af støtte – og her må det jo siges at give mening – og hvor institutionen

kan/skal foretage hel eller delvis finansiering af de aktiviteter, loven angiver.

Der er en klar tendens til at vælge andre betegnelser, hvor institutionens formål er at drive forskning og/eller foretage formidling. Her anvendes betegnelserne *Center* (eksempelvis *Center for Udviklingsforskning*, *Det Danske Center for Menneskerettigheder* og *Forskningscentret ved Hørsholm)*, *Institut* (eksempelvis *Dansk Udenrigspolitisk Institut)* eller *Råd* (eksempelvis *Teknologirådet*). Ved en af de nyeste institutioner, *Forbrugerinformationen*, har man tilsyneladende valgt at signalere institutionens formål frem for at fokusere på den juridiske kategori.

I nogle tilfælde giver institutionens navn sig selv, eksempelvis *Danmarks Nationalbank, TV 2* og *Københavns Havn*. Det samme var tilfældet for *Københavns Fondsbørs*, der nu er omdannet til et aktieselskab, og *Værdipapircentralen*.

Undersøgelsen illustrerer endelig, at ordet *center* optræder som et modeord, når der oprettes – typisk på forsøgsbasis – selvejende institutioner ved aktstykke eller ved beslutning. Den eneste "linie" man kan se heri, er, at nogen synes, at det ser godt eller smart ud. Vi kender fænomenet fra de højere læreanstalter.

Betegnelsen på en privat institution kan som omtalt indgå i bedømmelsen af, om institutionen er en fond i fondslovgivningens forstand.[397] *Konklusionen* på dette afsnit er, at navnet hører med til det samlede billede, men iøvrigt næppe har betydning i denne sammenhæng. Jeg er enig i beskrivelsen i *Offentlig interesse* s. 20, hvor det hedder:

> »Endvidere har anvendelsen af begrebet "fonde" historisk set *også* omfattet retssubjekter, der ikke er fonde i juridisk forstand. Det er en konsekvens af, at man politisk set i en række tilfælde har valgt at placere aktiviteter i selvstændige retssubjekter med prædikatet "fonde" el. lign, men uden i øvrigt at ville afgive den endelige kontrol med det pågældende retssubjekt, hvilket er et krav, hvis der skal være tale om en fond i traditionel fondsretlig forstand.«

Arbejdsgruppen kommer ikke ind på et andet spørgsmål, der hører med til det samlede billede, om det forhold, at det offentlige anvender ordet fond o.l., giver en falsk legitimation eller i hvert fald er udtryk for asymmetrisk information. Dette kan kun besvares bekræftende.

397. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 56 og jf. ovenfor kap. 4 (under *7.1.*).

7. Hvorfor valgte man fondsformen?

Det undersøgte materiale er uensartet med hensyn til oplysninger om, hvorfor man har valgt fondsformen,[398] og det kan indledningsvis konstateres, *at* der – i hvert fald indtil slutningen af det forrige århundrede – ikke syntes at bestå en fælles offentlig skrivning, *at* der i nogle tilfælde ikke redegøres for spørgsmålet, *og at* man kun i få tilfælde får en tilfredsstillende forklaring på, hvad det er for en retlig figur, vedkommende minister foreslår lovgivet om, bortset fra, at der som allerede nævnt er et par bemærkninger i enkelte af forarbejderne om vedkommende institutions manglende fondsstatus.[399]

7.1. *Er kategorispørgsmål omtalt i forarbejderne? Er tilknytningen til staten omtalt?*

Materialet indeholder en række sporadiske bemærkninger:

Loven udtaler sig ikke om *Arbejdsmarkedets Tillægspensions* status, men i § 17 c, stk. 2 (om midlertidig pensionsopsparing) og § 17 h, stk. 1 (om særlig pensionsopsparing) hedder det, at »Arbejdsmarkedets Tillægspension skal forvalte de særskilte konti adskilt fra *fondens* øvrige formue.« § 23, stk. 5, bestemmer, at bestyrelsen fastlægger retningslinier for den løbende anbringelse af *fondsmidler*. I den betænkning, der ligger til grund for loven[400] hedder det s. 32 (under overskriften "Fondsdannelse"): "Som det fremgår af foranstående, indebærer udvalgets forslag gradvis opbygning af en fond." Og s. 42 hedder det:

> »Den foreslåede tillægspensionsordning vil, som det fremgår af kapitel VI, finansielt hvile i sig selv, idet udgifterne såvel til ydelse af pensionerne som til ordningens administration tilvejebringes ved indbetalinger fra lønmodtagere og disses arbejdsgivere.
>
> Som en konsekvens heraf[401] foreslår udvalget, at Arbejdsmarkedets Tillægspension etableres som en selvstændig, selvejende institution, og at ledelsen lægges i hænderne på den kreds, der tilvejebringer ordningens mid-

398. Som nævnt i kap. 5 (under *6*) giver Finansministeriets Budgetredegørelse 2001 en samlet, politisk udformet forklaring på fænomenet.
399. I betragtning af de mange oplysninger der i dag skal gives ved et lovforslag, ville det være et naturligt krav, at man i forslag af den omhandlede karakter gav en redegørelse for den retlige kategorisering. Det arbejde, der ligger i forlængelse af 1998-betænkningen om fonde med offentlig interesse, kunne tænkes at skabe grobund herfor, særligt hvis man opretter en særlig "koordinationsenhed".
400. *Tillægspensionsudvalgets betænkning nr. 341/1963*.
401. Dette gentages s. 16 i *Betænkning nr. 452/1967 om principperne for en almindelig tillægspensionsordning*.

ler, d.v.s. de grupper af lønmodtagere og arbejdsgivere, der vil blive berørt af ordningen.«

I *U 1969.769 V* blev en arbejdsgiver dømt for trods påkrav ikke at have indsendt bidrag til Arbejdsmarkedets Tillægspension. Han blev i landsretten frifundet for betaling af tvangsmulkter i henhold til retsplejelovens § 997, stk. 3, for ikke at have indsendt betalingslister til ATP, da

»Som anført i motiverne (Folketingstidende 1963/64, tillæg A, sp. 591, min bem.) til lov om arbejdsmarkedets tillægspension er institutionen ATP oprettet »som en selvstændig, selvejende institution under ledelse af den kreds, der tilvejebringer ordningens midler.«

Selv om statsmyndigheder fører kontrol med institutionen og har en vis indflydelse på denne, findes den ikke at kunne anses som omfattet af udtrykket »det offentlige« i retsplejelovens § 997, stk. 3. Idet der herefter ikke ses at være hjemmel for ikendelse af tvangsbøder ...«

Afgørelsen blev på det sidstnævnte punkt ændret ved dommen *U 1970.160 H*,[402] hvor Højesteret udtaler følgende:

»Arbejdsmarkedets Tillægspension, der som medlemmer principielt har samtlige lønmodtagere i alderen 18-66 år, jfr. lovens § 2, stk. 1, må anses som led i det offentlige sociale sikringssystem, hvilket også har fundet udtryk i de arbejdsministeren ved loven tillagte beføjelser. Uanset at institutionen er oprettet som en selvejende institution under ledelse af den kreds, der tilvejebringer ordningens midler, må den arbejdsgiverne ved lovens § 30 under strafansvar pålagte indberetningspligt herefter anses som en forpligtelse mod det offentlige, hvis opfyldelse kan fremtvinges ved bøder i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3.«

Lønmodtagernes Dyrtidsfond blev oprettet i 1980. Ifølge § 1 i lovbekendtgørelse nr. 281 af 1. maj 1995 (med senere ændringer) er Dyrtidsfondens opgave at forvalte og udbetale de midler, der hidrører fra indbetaling af dyrtidsportioner i 1977. Arbejdsministeren godkender fondens vedtægter, senest bekendtgørelse nr. 1249 af 16. december 1996. Det hedder i § 1, stk. 1, at »Lønmodtagernes Dyrtidsfond er en selvejende institution, oprettet ved lov nr. 7 af 9. januar 1980, med den opgave at forvalte og udbetale de midler ...«

402. *Folketingstidende 1989/90, tillæg B*, sp. 1803 ff indeholder et længere notat, udarbejdet af Justitsministeriet, om ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond er omfattet af begrebet "statslig forvaltningsmyndighed". Dette spørgsmål besvares bekræftende. Notatet nævner ikke Højesterets dom.

I forarbejderne[403] til loven hedder det bl.a.:

> »Som følge af, at de lønmodtagerne tilkommende dyrtidsbeløb foreslås anvendt til pensionsformål i form af udbetaling af et engangsbeløb... udbetaling over en lang årrække til en personkreds, der mere eller mere afviger fra kredsen af ATP-medlemmer, må det anses for mest hensigtsmæssigt at udskille midlerne fra Arbejdsmarkedets Tillægspension og lade dem indgå i en selvstændig fond, der vil blive organiseret som en selvejende institution.«

Den sociale pensionsfond[404] blev etableret i 1970. Efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 905 af 15. december 1986 om den sociale pensionsfond skal renterne og grundkapitalen af fondens obligationsbeholdning anvendes »i overensstemmelse med den særlige lovgivning herom til ydelse af pensionsforbedringer til personer, der har ret til social pension og til delpension.«

> Bemærkningerne til loven i 1970[405] var kortfattede. Det nævnes, at forslaget gik ud på at tilvejebringe de økonomiske forudsætninger for ydelse af en tillægspension til alle, der oppebar en social pension. Der skulle være den ovennævnte "brugerfinansiering". Det var ønskeligt med yderligere forbedringer af pensionerne, og regeringen havde derfor besluttet som et led i en række forslag, der tilsigtede en bedre ligevægt både på kapitalmarkedet og i økonomien, »at stille forslag om en fondsdannelse, der kan bidrage til at skabe de økonomiske forudsætninger for en udbygning af de sociale pensioner.« Fonden skulle bestyres af socialministeren og finansministeren og midlerne skulle anbringes i obligationer. Man havde »herved haft for øje, at fondsadministrationen bør være så enkel og så lidt udgiftskrævende som mulig.«

I bilag A findes gengivet de vigtigste bestemmelser for *Markedsordningen for landbrugsvarer*, (promilleafgiftsfonde for henholdsvis landbruget og for gartneri og frugtavl), jf. §§ 6-10 i lovbekendtgørelse nr. 818 af 3. november 1999. Bestemmelserne stammer i et vist omfang fra tidligere love, funderet i vort europæiske medlemsskab, men affattelsen af §§ 6 ff skete navnlig ved en lovrevision i 1989/90. I bemærkningerne til § 6, stk. 3,[406] hedder det, at det ved formuleringen af bestemmelsen slås fast, at produktionsafgiftsmidlerne »er offentlige midler, omend af særlig ka-

403. *Folketingstidende 1979/80, tillæg A*, sp. 700.
404. *Folketingstidende 1969/70,tillæg A*, sp. 2681.
405. *Folketingstidende 1969/70, tillæg A*, sp. 2681 ff.
406. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 4109.

rakter, jf. Rigsrevisionens beretning nr. 23/1983 ...« I bemærkningerne til §§ 8-9 (spalte 4110) hedder det, at

> »midlerne (er) hidtil indgået i fonde, der har været bestyret af § 2-udvalgene, mens den daglige administration har været overdraget til en række brancheorganisationer. Efter forslaget skal fondene i fremtiden ledes af hver sin bestyrelse, der er udpeget af ministeren, og som er direkte ansvarlig over for denne. ...
>
> Ministeren skal efter forslaget godkende fondenes vedtægter, hvori skal indgå bestemmelser om formål, antal af bestyrelsesmedlemmer, deres funktionsperiode, regler om afstemning m.m.
>
> Da bestyrelserne er nedsat i henhold til lov, udgør de en del af den offentlige forvaltning og er derfor omfattet af forvaltningsloven.«

Endelig hedder det om lovens erstatningsbestemmelser, at de i store træk svarer til fondslovenes regulering.

§ 19, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 701 af 15. juli 2001 om radio- og fjernsynsvirksomhed fastsætter, at *TV 2* er en selvejende institution. TV 2 skal efter § 6 b sammen med Danmarks Radio udøve public service virksomhed over for hele befolkningen i overensstemmelse med de principper, der er nedfældet i loven.

Gennemførelsen af lovgivningen om TV 2 bygger på *Betænkning nr. 986/1983 om et øget dansk tv-udbud*. Betænkningen indeholder en række overvejelser om den nye kanals struktur og organisation, således s. 108 og s. 122, hvor det om den såkaldte entreprisemodel bl.a. hedder, at der

> »med loven kan oprettes en selvstændig offentlig institution eller en selvejende institution til at drive kanalen. Institutionen skal ledes af en bestyrelse, udpeget af kulturministeren. Radioloven skal indeholde en bestemmelse herom, men ellers intet om institutionens interne forhold.
>
> Inden for de rammer, der er afstukket i loven, har bestyrelsen alene ansvaret for kanalens drift og for, at eventuelle forpligtelser overholdes. Den daglige drift forestås af en driftsledelse, udnævnt af bestyrelsen.
>
> Denne skal være så lille som mulig og være frigjort fra direkte partipolitisk eller organisationsmæssig kontrol. Den bør ikke overstige 9-11 medlemmer. Disse skal have økonomisk, kulturel og mediemæssig indsigt og udnævnes for et bestemt åremål.«

Over for disse bemærkninger anførte tilhængerne af en koncessionsmodel s. 124, at den reelle forskel mellem et koncessioneret selskab og en selvejende institution vil være, at selskabet kun får sendetilladelse i begrænset tid, og at sammensætningen af dets styrende organer ikke i

detaljer er foreskrevet ved lov. Endelig fremhævede tilhængerne af en entreprisemodel – der blev lovens ordning – tre hovedbegrundelser for denne og tilføjer s. 134:

> »For at opfylde dette formål etableres en ny selvstændig institution, oprettet ved lov eller i henhold til lov. Det bør være en selvejende institution. Dens formål er at tilvejebringe og sprede et landsdækkende tv-2-program, uafhængigt af Danmarks Radio, suppleret med regionalt tv.«

Til sammenligning kan nævnes, at § 8 i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v. fastsætter, at Danmarks Radio er »en selvstændig offentlig institution«. Der er samme finansiering som TV 2.

Efter § 3, stk. 1, i lov nr. 442 af 14. juni 1995 er *Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)* en selvejende institution, hvor staten efter stk. 2 yder et årligt tilskud til driften. I forarbejderne til lovforslaget hedder det, at »Instituttet er at betragte som et særligt forvaltningssubjekt inden for den offentlige forvaltning«, og i bemærkningerne om instituttets formål hedder det, at »Instituttet er i sin virksomhed ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder ... Der lægges vægt på, at Dansk Udenrigspolitisk Institut som en af sine væsentligste opgaver skal udføre *uafhængig* (min fremhævelse) forskning af international kvalitet ...« – Ved denne lov er der således gjort nogle bemærkninger, og man kommer ind på tre underspørgsmål. Derimod er forarbejderne til § 3 ikke særlig informative, idet det alene anføres, at Instituttet etableres som en selvejende institution, der på de årlige finanslove modtager tilskud fra staten. Udenrigsministeren har godkendt instituttets statut. I § 4 hedder det, at »Instituttet er en selvejende institution. Instituttet er i sin virksomhed ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder.«

Om *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier*, der efter § 3 i lov nr. 477 af 31. maj 2000 er en selvejende institution, hedder det i forarbejderne til bestemmelsen, at »Centeret etableres som en offentlig, selvejende institution, der på de årlige finanslove modtager tilskud fra staten ...«

Teknologirådet er efter § 1 i lov nr. 375 af 14. juni 1995 en selvejende institution. Rådet afløste *Teknologinævnet*, der var oprettet ved lov i 1985. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget[407] hedder det bl.a.:

> »... besluttet at foreslå oprettelse af et uafhængigt organ for teknologivurdering efter dette lovforslag.

407. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 1165 ff.

...

Det er hensigten at give rådet en helt uafhængig status i lighed med, hvad der er tilfældet for øjeblikket, men uden styring af 9-mandsudvalget. *Uafhængigheden sikres ved, at Teknologirådet etableres som en selvejende institution* (min fremhævelse).

Ministeren har til opgave at udpege nogle af bestyrelsens medlemmer og at beskikke den samlede bestyrelse.«

Lovens § 12 bestemmer, at statskassen ved Teknologirådets nedlæggelse overtager rådets rettigheder og forpligtelser. Om § 12 hedder det i forarbejderne:

»Da Teknologirådet oprettes ved lov som en selvejende institution, kan den kun nedlægges ved lov. Da midlerne til rådets drift kommer fra Forskningsministeriet, skal de tilbageføres til Forskningsministeriet, hvis institutionen nedlægges.«

Se tilsvarende *Transportrådet*,[408] der er stiftet ved lov nr. 396 af 20. maj 1992 om oprettelse af et transportråd. Rådet er nedsat med henblik på at styrke beslutningsgrundlaget på trafikområdet på et tidspunkt, hvor transportsektoren stod over for store udfordringer af miljø- og energimæssig art. Der er 7 medlemmer, der udpeges i deres personlige egenskab af trafikministeriet efter samråd med miljøministeren. Om Rådet hedder det i forarbejderne bl.a., at det for at sikre en effektiv beslutningsproces og en reduktion af habilitetsproblemer foreslås, at bevillings- og beslutningskompetencen henlægges til et råd, der alene består af 7 personer. Der »lægges stor vægt på, at Transportrådet får en uafhængig stilling. Det er Rådet, der har det endelige ansvar for Rådets virksomhed.«

Arbejdsmarkedets Feriefond har i mange år været kategoriseret som en selvejende institution, jf. § 26, stk. 1, i den tidligere ferielov. I den nye ferielov gentages dette i § 46, stk. 1. I bemærkningerne til denne bestemmelse hedder det, at Feriefonden »er en selvejende institution, hvilket blandt andet betyder, at fonden har ejerretten til fondens aktiver.«

Danmarks Grundforskningsfond er interessant af flere grunde. For det første er den stiftet ved lov og bygger på en grundkapital på 2 mia. kr., der stammer fra staten. For det andet er den et alternativ til de andre "kasser", der finansierer den offentlige forskning, f.eks. de ministerielle

408. *Folketingstidende 1991/92, tillæg A*, sp. 6407 ff.

bevillinger og forskningsrådene. For det tredje – og væsentligt i denne sammenhæng – er det tydeligt, at man har gjort sig nogle tanker om kategorispørgsmålet, og at man både ved konciperingen af lovens enkeltregler og ved senere ændringer af loven har været inspireret af almindelige fondsretlige regler. Det hedder således i forarbejderne,[409] at der foreslås »oprettet en uafhængig grundforskningsfond«, fondens midler skulle bestyres af en uafhængig bestyrelse, og bestyrelsen ville »blive sammensat på en måde, der i størst muligt omfang sikrer fondens uafhængighed, blandt andet ved, at de enkelte medlemmer indstilles og udpeges i deres personlige egenskab og ikke som repræsentanter for særinteresser. Grundforskningsfonden må have en stærk og uafhængig ledelse... For at sikre fondens uafhængighed af statsfinanserne, men også af den etablerede forskningsverden, præciseres det ...«

Loven fastsatte oprindeligt i § 12, at statskassen ved fondens ophævelse overtager fondens formue og indtræder i fondens rettigheder og forpligtelser. Dette ødelagde det fondspræg, man i øvrigt med omhu syntes at have lagt. Bestemmelsen blev imidlertid ophævet i 1997, hvor det hedder i forarbejderne:

> »Fonden blev i 1991 oprettet som en nyskabelse inden for den offentlige støtte til forskning.
>
> Erfaringerne har vist, at fonden har været et væsentligt aktiv i den offentlige forskningsindsats ... Grundtanken om en endelig udskillelse af kapital til en fondsdannelse med det angivne formål har dermed vist sig hensigtsmæssig. Revisionsbestemmelsen efter stk. 2 foreslås derfor alene at omfatte mulighederne for at ændre fondens organisatoriske ramme, og hvordan midlerne skal anvendes inden for fondens formål.
>
> Medens grundtanken har vist sin bæredygtighed, har udviklingen i renteniveau betydet, at der over tid kan være grund til at overveje, i hvilket omfang fonden også skal kunne anvende grundkapitalen i overensstemmelse med fondens formål, ligesom der over tid kan være grund til at revidere den organisatoriske ramme.«

Det er vel ikke helt klart, hvad der ligger i disse forarbejder, og det er muligt, at man spiller på to heste.[410] I første omgang var midlerne som nævnt ikke udskilt, og ordene »den organisatoriske ramme« er ikke entydige. Under alle omstændigheder har kun det offentlige skudt penge i Grundforskningsfonden.

Forskningscentret ved Hørsholm blev i lov nr. 99 af 17. marts 1971

409. *Folketingstidende 1990/91 (2. saml.), tillæg B*, sp.1388.
410. Se herved også kap. 12 om brevvekslingen ved udgiftsstoppet i december 2001.

kategoriseret som en selvejende institution. I forarbejderne til den nugældende lov fra 1978 udtales, at »... med henblik på en stærkere markering af Forskningscentrets selvstændige status foreslås arealet og de herpå værende bygninger overdraget til den selvejende institution.«

"Den selvejende institution til fremme af Dansk eliteidræt" (*Team Danmark*) er oprettet ved § 1 i lov nr. 643 af 19. december 1984. Om kategorispørgsmålet hedder det i forarbejderne, at »Institutionen skal have status som en selvstændig, af staten uafhængig organisation og dermed videreføre traditionen for organisering af arbejdet inden for de frivillige idrætssektorer.«

Værdipapircentralen (se ovf. under *6*).

Handelsflådens Velfærdsråd er oprettet ved lov i 1948. Industriministeriets Fremtidssikringsudvalg foreslog i 1988, at Velfærdsrådet blev "privatiseret", hvilket skete ved lov nr. 253 af 25. april 1990. Efter § 1 er Handelsflådens Velfærdsråd en privat selvejende institution. Det hedder i forarbejderne til bestemmelsen, at Velfærdsrådet oprettes som privat, selvejende institution, men at institutionen ikke vil blive omfattet af fondslovene, da den oprettes ved lov og er undergivet tilsyn af industriministeren. *Lovens koncipist er således gået ud fra, at der forelå en fond i fondsrettens forstand.* Det principielle spørgsmål, hvad der ligger i begrebet "privat", er omtalt ovf.

En anden "privat" institution, oprettet ved lov, er *Rejsegarantifonden*. I bemærkningerne til den oprindelige lov fra 1979 hed det bl.a.:[411]

> »... foreslås oprettet som en privat, selvejende institution, hvorved fonden placeres uden for det statslige regie. Dette sker bl.a. af praktiske grunde, da administrationen af rejsegarantiordningen forudsætter et administrativt apparat, som vanskeligt lader sig etablere inden for statsadministrationens rammer.
>
> ...
>
> Forholdet er således det, at fondens organisation, så længe der ikke sker krak inden for rejsebranchen, vil kunne bestrides af et særdeles beskedent sekretariat, men at fonden må være beredt på uden varsel at skulle påtage sig en betydelig administration – hvis omfang vokser med størrelsen af den krakkede virksomhed. ...«

Og i bemærkningerne til lovens ledelsesregler hedder det, at ledelsen udnævnes af handelsministeren, der også skal godkende fondens vedtægter og bestyrelsens forretningsorden, men:

411. *Folketingstidende 1978/79, tillæg A*, sp. 2826 f.

»Bortset herfra og fra, at fonden til handelsministeren hvert år indsender regnskab med beretning, administreres fonden som en privat, selvejende institution uafhængig af statsforvaltningen og uden omkostninger for det offentlige.«

Med hensyn til *Arbejdsmarkedsfonden* (lovbekendtgørelse nr. 79 af 2. februar 2001), der erstattede *Dagpengefonden, Aktiveringsfonden og Sygedagpengefonden*, fremgår det klart af sammenhængen, at der er tale om poster på finansloven under finansministeren, og at midlerne ikke er adskilt fra den øvrige statsformue. – Disse fonde er kun medtaget for at vise spændvidden i det offentliges aktiviteter på det undersøgte område – *dem der ligner og hedder det samme.*

Elsparefonden er oprettet ved lov i 1996. Kategorispørgsmålet er i forarbejderne alene omtalt ved, at »der oprettes en særlig fond«, medens det i bemærkningerne til § 2, stk. 2, om beskikkelse af bestyrelsesmedlemmer hedder, at bestemmelsen svarer til bestemmelser »om andre statslige fonde m.v.«[412] Der er ikke yderligere henvisninger.

Om *Garantifonden for Skibsbygning m.v.* hedder det i § 1, stk. 1, i lov nr. 209 af 28. april 1993, at »Der oprettes en særlig statslig fond, Garantifonden for Skibsbygning, med det formål ...« Om *Bornholms Forskningscenter* hedder det i vedtægterne, at Forskningscentret er et sektorforskningsinstitut, organiseret som en selvejende institution under Forskningsministriet. I § 2 i vedtægterne for *År 2000 Fonden* hedder det i § 2, stk. 1, at fonden er en del af den statslige forvaltning under Forskningsministeriets tilsyn.

§ 1, stk. 1, i lov nr. 343 af 2. juni 1999 udtaler, at »der oprettes en selvejende institution kaldet Forbrugerinformationen«, og i forarbejderne hedder det:

»Bestemmelsen fastlægger Forbrugerinformationens vigtigste formål og status som en offentlig institution.

Det er et grundlæggende krav til forbrugeroplysning, at den ikke er påvirket af bestemte økonomiske, erhvervsmæssige eller politiske interesser. Derfor oprettes et særligt forvaltningssubjekt i form af en selvejende institution, der ledes af et repræsentantskab og en bestyrelse, jf. lovforslagets § 2. Denne organisationsform er beskrevet nærmere i »Fonde med offentlig interesse«, Finansministeriet sept. 1998, side 22 ff.«

412. Elsparefonden blev kendt i medierne i efteråret 2000, hvor der blev rejst spørgsmål, om provenuet virkelig gik til fonden.

Ved *Eksport Kredit Fonden (EKF)*[413] finder man i forarbejderne drøftelser af mere principiel karakter, dels med hensyn til ordningens juridiske struktur dels med hensyn til tilsynet med fonden.[414] Den er oprettet ved lov nr. 1070 af 20. december 1995 om Dansk Eksportkreditfond m.v. (nu lovbekendtgørelse nr. 913 af 12. september 1999). Formålet er at sikre dansk eksport internationalt konkurrencedygtige vilkår med hensyn til dækning af ekstraordinære risici for tab i forbindelse med eksport, herunder af skibe, og at forestå formidlingen af statslig bistand i forbindelse med finansieringen heraf. I § 2, stk. 1, hedder det, at Eksport Kredit Fonden er en selvstændig, statslig forvaltningsenhed. Denne formulering stammer fra en lovændring i 1999, idet man ønskede at udskille fonden som en regnskabsmæssig selvstændig enhed fremfor som tidligere at være en del af den erhvervspolitiske rammebevilling.[415]

> Eksportkreditgarantiordningen er resultatet af en række overvejelser s. 222 ff i betænkningen *Eksportkreditgaranti og -finansiering* (Erhvervsministeriet 1995). Der peges s. 227 på, at de senere års drøftelser om organisationen af statslige aktiviteter byder på en række alternative former for juridisk status for en administrativ enhed, der producerer offentlige eller semi-offentlige ydelser. Man nævner følgende organisationsformer: *del af styrelse, administreret af styrelse, selvstændig styrelse, statsejet fond, statsvirksomhed, statslig fond (selvejende), helejet statsaktieselskab, delejet aktieselskab, udlicitering* og *fuldt frasalg*. Det fremhæves s. 228, at »En statsejet fond vil – på trods af ejerskabet – normalt opnå en betydelig selvstændighed i kraft af sin bestyrelse og i visse tilfælde desuden som følge af en finansiel frihed baseret på egenkapitalens størrelse.«

Mere principielle udtalelser finder man også i forbindelse med en af lovens forgængere, nemlig lov nr. 145 af 4. april 1960 om *Danmarks erhvervsfond*, hvis formål var at støtte eksporten og at fremme erhvervenes effektivitet og konkurrenceevne. Som fondens grundkapital overførtes dels de beløb, der var opsamlet gennem dollarpræmieringsordningen, dels statens eksportkreditfond. Der blev samtidig nedsat et ekportkreditråd.

> I regeringens forslag (der blev lovens ordning) var teksten: »Til støtte for eksporten ... oprettes Danmarks erhvervsfond«, medens oppositionen foreslog: »Til støtte for eksporten ... oprettes en selvejende institution

413. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 1796 ff.
414. Se om tilsynsspørgsmålet ndf. under *12*.
415. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 4826 ff.

kaldet Danmarks erhvervsfond.« En repræsentant for regeringspartierne modsatte sig forslaget, bl.a. fordi

»... en selvejende institution, som man har ønsket at gøre Danmarks erhvervsfond til, ikke som foreslået ... vil kunne optages på vore normale bevillingslove eller på statsregnskabet, og derved vil fondens virksomhed blive unddraget den bevillingsmæssige kontrol ...

I øvrigt vil forslaget om at gøre fonden selvejende også af andre grunde være urealistisk eller forkert, bl.a. fordi eksportkreditrådet kommer ind på handelspolitiske områder med visse politiske risici, som i hvert fald næppe vil kunne opnå den fornødne dækning gennem ledelsen af en selvejende institution.

...

Ideen at pålægge erhvervsfonden som selvejende institution pligt til at aflægge beretning og regnskab for folketingets finansudvalg er heller ikke i overensstemmelse med den sædvanlige praksis ...«[416]

En af forslagsstillere udtalte bl.a., at

»... vi betragter dollarpuljens midler som erhvervenes eller i hvert fald borgernes penge, fandt vi det egentlig nærliggende ... at ændre forslaget således, at eksportkreditrådet blev en mere selvstændig institution med en vis status som selvejende institution (sic!), men med ansvar over for Folketinget.«[417]

Og fra udvalgsformanden lød følgende:

»Dér hvor de divergerende opfattelser særlig kommer til orde, er med hensyn til spørgsmålet selvejende institution. Det er offentlige midler, der skal anvendes som grundlag for en sådan institution, og når vi fra mit partis side giver tilslutning til det lovforslag, ... handelsminister har fremsat, er det ikke, fordi vi mener, at ... ikke kan diskuteres principielt; men når man ved, hvordan forvaltningen, administrationen finder sted, så føler jeg mig mere tryg ved, at lovgivningen får den form, som ... handelminister foreslår, fremfor at der oprettes en selvejende institution. Hvis det blev en selvejende institution, er jeg noget ængstelig for, at der ville blive for lidt hensyntagen til de nye mennesker, som kommer til i erhvervet, at man for meget ville administrere efter og tilgodese de interesser, som gamle organisationsfolk nu engang har. Derfor føler jeg mig egentlig noget mere tryg ved, at forvaltningen lægges over på handelsministeriet.«[418]

7.2. *Er begrebet "selvejende institution" anvendt i loven? Er begrebet "selvejende institution" uddybet i forarbejderne?*

En række love og aktstykker anvender udtrykket "selvejende institution". Begrebet er normalt ikke uddybet, ud over hvad der fremgår ovf. *Danmarks Forvaltningshøjskole*, der er oprettet i 1965, er efter § 1 i lov

416. *Folketingstidende 1959/60*, sp. 4144-4145.
417. *Folketingstidende 1959/60*, sp. 4149.
418. *Folketingstidende 1959/60*, sp. 4163.

nr. 133 af 25. marts 1981 en selvejende institution, der har til formål at virke for efteruddannelse af det offentliges personale samt at fremme undersøgelser og formidling af erfaring inden for dette område. Forvaltningshøjskolen var oprindelig en statsinstitution. Det fremgår af forarbejderne[419] til den ovennævnte lov, at skiftet til selvejende institution i 1981 skyldtes ønsket om, at skolens ledelse fik større selvstændighed, og at kommunerne skulle yde et væsentligt bidrag til finansieringen af skolens drift. Der blev i denne forbindelse udarbejdet en vedtægt, der blev stadfæstet af finansministeren.
I forbindelse med Forvaltningshøjskolens omdannelse til selvejende institution blev også "klientgrundlaget" ændret. I bemærkningerne til forslagets § 1 hed det bl.a., at

> »Efter den nuværende lov har kun personale, der er ansat i statens og kommunernes forvaltning adgang til skolens kurser. Herved udelukkes forskellige grupper, der ikke har forvaltningsmæssige funktioner som hovedopgave. ... Heller ikke personale, der er ansat ved selvejende institutioner m.v., hvis virksomhed i væsentligt omfang finansieres gennem statslige eller kommunale tilskud, har hidtil haft adgang til skolens kurser. ...«

Se også *Bløderstatningsfonden*, der efter § i lov nr. 440 af 14. juni 1995 er en selvejende institution. I lovforslagets afsnit om de økonomiske og administrative konsekvenser[420] hedder det, at »Da fonden er en selvejende institution, er den således ikke en del af statens formue og indgår dermed ikke i statsregnskabet.«

Københavns Havnevæsen var ifølge § 1 i lov nr. 109 af 29. april 1913 en selvejende institution. Ifølge § 2 i lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn indtrådte *Københavns Havn* i samtlige Københavns Havnevæsens rettigheder og forpligtelser. Under Folketingets behandling af lovforslaget blev havnens status overvejet, og det hedder i Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning,[421] at »den retlige status for Københavns Havn er uforandret i forhold til lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen.«[422]

7.3. *Er der andre drøftelser af fondskategoriretlig relevans?*

Trods megen søgen må det konstateres, at der kun i ganske få tilfælde er (andre) drøftelser af fondsretlig relevans. Som nævnt ovf. er der op-

419. *Folketingstidende 1980/81, tillæg A*, sp. 3179.
420. Smh. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 3050 f.
421. *Folketingstidende 1991/92, tillæg B*, sp. 2689 f.
422. Se nærmere i kap. 12 om *U 1993.413 Ø* og den følgende udvikling.

træk hertil i forarbejderne til 1997-ændringsloven vedrørende *Danmarks Grundforskningsfond*. Andre steder – eksempelvis *Dansk Udenrigspolitisk Institut* – kan man se, at der lægges vægt på, at der kan udføres uafhængig forskning.

Konklusionen på dette punkt er, at man nok visse steder finder overvejelser om institutionens kategori og beslægtede retlige spørgsmål, men *at* drøftelser i så henseende mere er præget af udtryk som "uafhængig" o.l., *og at* forarbejderne til de enkelte love normalt ikke kan siges at være intensive. Denne lovskik skaber uklarhed og grobund for retstvister. Med de retssager, der allerede har været på området, forekommer det givet, at der er tale om et spørgsmål, man bør arbejde videre med, og man kan håbe, at nærværende undersøgelse kan give yderligere incitament.

8. Vedtægter

Det er et almindeligt krav i selskabsretten, at der oprettes vedtægter for vedkommende institution, se for fondes vedkommende fondslovens § 6, stk. 1, og erhvervsfondslovens § 7, stk. 1, som stiller kravet og angiver mindsteindholdet i en vedtægt, grupperet på en række emner. Vedtægternes funktion er at angive, hvilke regler der skal gælde for netop denne institution, og som nævnt i Del I er det her, en fondsstifter kan sætte en række særpræg og være med til at dirigere fondens liv.

Materialet viser, at der for en række institutioner udarbejdes vedtægter. I enkelte tilfælde er vedtægterne erstattet af en bekendtgørelse, udfærdiget af vedkommende ressortminister, og i et tilfælde reguleres institutionen (institutionerne) af lov, bekendtgørelse og vedtægter, smh. *AMU-centrene*. En del bekendtgørelser er nævnt i teksten. Som hovedregel skal vedtægterne godkendes af vedkommende ressortminister.[423]

En markering af spørgsmålet ses i 2001-ændringen af loven om *Forskningscentret ved Hørsholm*, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 736 af 7. august 2001. Efter den hidtidige lov skulle undervisningsministeren fastsætte de nærmere regler for Forskningscentrets virksomhed. Dette blev ændret til, at ministeren godkender Forskningscentrets vedtægter efter indstilling fra bestyrelsen. Dette tog efter bemærkningerne til forslaget sigte på, at

423. Dette forhold anser *Offentlig interesse* s. 49 som et eksempel på den politiske indflydelse.

»initiativretten ved udarbejdelsen af centrets vedtægter ligger hos bestyrelsen, men at vedtægterne fortsat skal godkendes af ... Vedtægterne vil opstille rammerne for Forskningscentrets virksomhed efter lovforslagets nr. 1. Dette svarer til sædvanlig praksis for selvejende virksomheder.«

Det forekommer ikke klart, hvad der ligger i den sidste sætning om "sædvanlig praksis". Oplysningen kan gå på den forrige sætning om rammerne for virksomheden, men i så fald er der tale om en banalitet, der ikke hører hjemme i bemærkningerne til et lovforslag. Har sætningen derimod relation til skiftet fra ministeriel bekendtgørelse til ministeriel godkendelse af institutionens vedtægter, er der noget mere "kød" på udsagnet, men det er ikke dokumenteret, at det skulle være sædvanligt ved de institutioner, der tales om her. De har næsten alle vedtægter, og i en række tilfælde *suppleres* loven og vedtægterne med en bekendtgørelse. Vedtægterne og bekendtgørelsen har forskellige funktioner: Vedtægterne vil indeholde en række bestemmelser om netop denne institutions liv (formål, sammensætningen og udpegelsen af ledelsen, kapitalforhold, regnskab og revision samt eventuelt ophørsbestemmelser), hvor en bekendtgørelse i typetilfældet tager sigte på at varetage offentligrettelige hensyn og derfor typisk indeholder bestemmelser af tilsynsmæssig karakter.

Jeg er tilbøjelig til at antage, at ordene "sædvanlig praksis" skal tages mere som en "flot" bemærkning end et egentligt velovervejet udsagn.

Konklusionen er, at institutionerne ofte har vedtægter, og at man herved har taget et element fra fondsretten (selskabsretten). Man kunne "nøjes med" at give en lov, der indeholdt tilstrækkelige regler for institutionen, men bl.a. traditionen synes at spille en rolle. Vedtægterne er med til at give indtryk af, at man står over for en selvstændig institution og illustrerer i en vis forstand arms længde princippet. Kun ved "centrene" og lignende institutioner, der etableres ved aktstykke eller aftale, er et sæt rets- og spilleregler nødvendige, idet man her kun har bevillingsloven.

9. Fondens formål

9.1. Som omtalt i kap. 3-4 skal en fond have et eller flere formål, og det kan konstateres, at denne betingelse i langt de fleste tilfælde ved de private fonde opfyldes ved, at fonden uddeler midler til formålet. Punk-

tet er medtaget, fordi det kan have interesse at se, hvor det offentlige anvender "fondsdragten". I sidstnævnte henseende bliver billedet ikke komplet, hvis man ikke inddrager de talrige (selvejende) institutioner, der gemmer sig bag oplysningerne i bilag B.

9.2. *Institutionerne fordeler sig på følgende kategorier:*
a) *Uddeling af midler/støtte*
Mere end 10 af de undersøgte institutioner falder i denne kategori, hvilket ikke kan give anledning til undren, eftersom det er et traditionelt fondsformål. Her er der kort sagt noget, der giver mening. Nogle institutioner har formål, der er meget specifikt udformet (hovedeksemplet er *Blødererstatningsfonden*, men også *Elsparefonden* og *Byggeskadefondene* kan nævnes), medens andre institutioner kan fordele offentlige midler mere spredt, omend inden for en konkretiseret ramme, eksempelvis *Danmarks Grundforskningsfond* og *Demokratifonden*. Undergrupperne blandt de nævnte formål er navnlig ferieformål, forskning, kunst, miljø og elitesport. En særlig karakter på grund af forhistorien har *Sygekassernes Helsefond*.

En af de mere diskrete institutioner er *Det kommunale momsfond*, der blev oprettet i henhold til den tidligere momslovs § 39, stk. 4. Efter § 6 i lov nr. 212 af 16. maj 1984 om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale momsfond skal fondens midler anvendes til finansiering af uddannelses- og forskningsvirksomhed af betydning for amtskommunerne og kommunerne og til finansiering af fælleskommunale opgaver.[424]

b) *Forskning og formidling*
En anden – talmæssigt lige så stor gruppe – udgør de institutioner, der skal drive forskning og formidle information og dokumentation. Det gælder eksempelvis *Dansk Udenrigspolitisk Institut*, *Center for udviklingsforskning, Det danske Center for Menneskerettigheder, Forvaltningshøjskolen og Forbrugerinformationen*. Se også *Bornholms Forskningscenter*, hvis formål er at udføre og formidle regional- og turismeforskning. De seneste institutioner er *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabs-*

424. *Offentlig interesse* s. 96 indeholder en intensiv gennemgang af fondets historie og økonomiske oplysninger om fondets forhold. Hoveduddelingsposterne er uddannelsesformål (til Den kommunale Højskole og Danmarks Forvaltningshøjskole) og forskningsformål (Amternes og kommunernes Forskningsinstitut og Dansk Sundhedsinstitut). Der ydes 4 mio. kr. hvert år til "EU-interessevaretagelse", der således forstås som omfattet af begrebet fælles kommunale opgaver.

studier, oprettet i 1999 med lovgivning i 2000, *og Videnscenter for ligestilling*, der i 2000 afløste Ligestillingsrådet.

c) *Erhvervsstøtte/markedsordninger*
Der er flere eksempler i materialet på denne kategori, eksempelvis *Arbejdsfonden til fremme af Dansk Oksekødsproduktion, Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond*, *Markedsordninger for landbrugsvarer* og *Produktionsafgiftsfonden (skove)*.

En ejendommelig konstruktion ser man ved *Lodsreguleringsfonden*, hvor det i lodslovens[425] § 9 er fastsat, at der ydes betaling for lodsning eller anden sejladsvejledning efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse (og med angivelse af visse kriterier). Betaling i henhold til § 9 deles mellem *Lodsreguleringsfonden* og lodser efter bestemmelser, der fastsættes af forsvarministeren. Fonden stiller materiel, bygninger og personale m.v. til rådighed for lodserne og betaler lodsernes bidrag til pensionsordninger.

d) *Erhvervsstøtte i form af finansiering og investeringer*
Man finder her nogle af de økonomisk tungeste institutioner, således *Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene* (der har til formål gennem investeringer i samvirke med dansk erhvervsliv at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene), *Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IFV-fonden)* der har tilsvarende formål i vækstmarkeder, *Investeringsfonden for Østlandene* (tilsvarende formål i Østlandene), *VækstFonden* (navnlig gennem medfinansiering at styrke erhvervslivets udviklingspotentiale), *Danmarks Skibskreditfond* (der er et specialrealkreditinstitut for skibe), *Dansk Landbrugs Realkreditfond* (der indtil 2000 var et specialrealkreditinstitut) samt *Garantifonden for Skibsbygning m.v.*, der har til formål at stille statsgaranti for lån til ny- eller ombygning af skibe.

e) *Forsikringsordninger*
Materialet viser fire institutioner:

– *Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring*, jf. § 57 A, stk. 1, i arbejdsskadeloven. Institutionen har til opgave at beregne og opkræve bidrag til at finansiere udgifter ved pludselige løfteskader og erhvervssygdomme og at betale erstatning m.v. til skadelidte eller efterladte.

– *Garantifonden for indskydere og investorer*, der efter § 1 i lovbekendt-

425. Lov nr. 529 af 4. august 1989.

gørelse nr. 119 af 23. februar 2001 er en privat selvejende institution.[426] Garantifonden har til formål at yde indskydere og investorer i pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber m.v. dækning for tab i tilfælde af disse institutioners betalingsstandsning eller konkurs. Loven afløser loven om *Indskydergarantifonden*, der kun dækkede indskydere i pengeinstitutterne, og bygger på et Rådsdirektiv.[427]

– *Lønmodtagernes Garantifond*, der blev stiftet i 1972 med det formål at give lønmodtagere sikkerhed for at få dækket privilegerede lønkrav. Fondens kapitalgrundlag skabes gennem indbetalinger fra arbejdsgivere, medens staten hvert år yder et bidrag til fondens udgifter.

> Efter lovens § 11 administreres garantifonden af Arbejdsmarkedets Tillægspension (nævnt ovenfor). Hos *Peer Schaumburg-Müller & Bo Lauritzen*: Lønmodtagernes Garantifond (1995) s. 172 hedder det, at Lønmodtagernes Garantifond er en selvstændig, selvejende institution, der har ledelse og administration fælles med ATP. Lov om offentlighed i forvaltningen gælder.

– *Rejsegarantifonden* blev oprettet som en selvejende institution allerede ved lov nr. 150 af 10. april 1979, se nu § 1 i lov nr. 315 af 14. maj 1997, hvorefter fonden er en privat selvejende institution, der skal yde rejsekunder bistand. Loven indeholder meget detaillerede regler om rejsearrangørers og rejseformidleres registreringspligt og garantistillelse. Der er tillige et element af egenbetaling fra de skadelidtes side, idet der er en "brugerbetaling" på 5 kr. per deltager i et rejsearrangement, der er omfattet af garantifondens dækningsområde.

f) *administration af tilskudsordninger*

Undersøgelsen viser et enkelt eksempel, *Arbejdsgivernes Elevrefusion*, der efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 185 af 11. marts 2001 er en selvejende institution med formål at administrere refusions- og tilskudsordninger, der skal medvirke til at skaffe det fornødne antal praktikpladser for uddannelsessøgende. Fondens midler kommer fra arbejdsgivere, der er omfattet af ATP-ordningen, dog ikke religiøse samfund eller Julemærkefonden.

---

426. Se om konstruktionen ovenfor *5.2.1*.
427. Dette bunkebryllup er således Unionsbetinget. Garantifondens formue skal udgøre mindst 3,2 mia. kr., der skal indbetales af de potentielle skadevoldere. At risikoen ikke skønnes ens, ses af, at § 4 i Finanstilsynets bekendtgørelse nr. 216 af 9. april 1999 fastsætter, at realkreditinstitutafdelingen og fondsmæglerselskabsafdelingens formue hver skal udgøre mindst 10 mio. kr, medens pengeinstitutafdelingens formue skal udgøre mindst 3.180 mio. kr.

g) *Finansielle institutioner*
Danmarks Nationalbank er ifølge vedtægterne en selvejende institution. Ifølge § 1 i lov nr. 116 af 7. april 1936 har banken til opgave at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning.

§ 1, stk. 4, nr. 2, i erhvervsfondsloven bestemmer udtrykkeligt, at Danmarks Nationalbank ikke er omfattet af loven. Bankens retlige forhold er analyseret af *Bent Christensen*: Nationalbanken og forvaltningsret (1985). Forfatterens forvaltningsretlige tilgang medfører, at han bortset fra en enkelt bemærkning ikke kommer ind på kategorispørgsmål.[428]

h) *Uddannelse*
Arbejdsmarkedsuddannelsescentre (*AMU-centre*) har til formål at gennemføre uddannelser efter lov om markedsuddannelser. I samme kategori falder *Danmarks Pædagogiske Bibliotek* og *Danmarks Tekniske Universitet*, der er nærmere omtalt nedenfor i kap. 7.

i) *Regeludstedelse*

Kap. 18 i lov nr. 448 af 7. juni 2001 om erhvervsdrivende virksomheders aflæggelse af årsregnskab m.v. (årsregnskabsloven) indeholder under overskriften "Organisation til udstedelse af regnskabsstandarder i Danmark" bestemmelser om regnskabsreguleringen i Danmark.

Efter § 136, stk. 1, påhviler det Erhvervs- og Selskabsstyrelsen at sørge for, at der udarbejdes standarder, der skal udfylde og supplere loven. § 137 bestemmer, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan indgå aftale med en eller flere uafhængige organisationer om, at disse helt eller delvis varetager de opgaver, der følger af § 136, stk. 1. § 136, stk. 2 og 3 indeholder nogle udfyldende regler for samarbejdet.

I § 137, stk. 1, hedder det følgende:

»Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan indgå aftale med en eller flere uafhængige organisationer om, at disse helt eller delvis varetager de opgaver, der følger af § 136, stk. 1. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte de nærmere bestemmelser for arbejdets udførelse og organisering, herunder om offentlige myndigheders adgang til at udtale sig om eller godkende standarder, inden de godkendes.«

Loven er endnu ikke implementeret på det pågældende punkt, men i forarbejderne til bestemmelsen betones, at det arbejde, som Foreningen

428. En pudsig bemærkning findes i *Offentlig interesse* s. 47: »Endvidere er der en række fonde, som i øvrigt ikke er relevante i forhold til en fondspolitik, og som derfor ikke er medtaget som eksempler i det følgende. Det kan gælde "fonde", der varetager specifikke nationale opgaver og i øvrigt allerede er gennemregulerede, *f.eks. Nationalbanken*.«

af Statsautoriserede Revisorer og Regnskabspanelet hidtil har udført på regnskabsstandardsområdet ikke kan fortsætte, idet der er »behov for en helt uafhængig organisation med en uafhængig økonomi, som er sammensat af alle de berørte parter ...«.

j) *Øvrige formål*
Tilbage står en restgruppe af institutioner, der ikke lader sig rubricere under de nævnte kategorier:

Dette gælder *Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)*, der blev oprettet i 1964 med det formål at udbetale lønmodtagere m.v. tillægspension. Se tilsvarende *Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)*, der blev oprettet i 1980 med den opgave at forvalte og udbetale de midler, der hidrører fra indbetaling af dyrtidsportioner i 1977. Der foreligger ganske vist udbetaling af midler, men ved ATP og LD har modtagerne retskrav på ydelser, og institutionerne kan ikke sammenlignes med de ovf. nævnte.

Grundejernes Investeringsfond, der forvalter de lejeforhøjelser, der er bundet i medfør af den midlertidige boligreguleringslov og lejeloven.

Københavns Havns formål er at drive Københavns Havn.

9.3. *Konklusionen* på undersøgelsen af fondenes formål er, at formålene (eller virksomheden) kan inddeles i

– *uddeling af midler/støtte*
– *forskning og formidling*
– *erhvervsstøtte/markedsordninger, herunder erhvervsstøtte i form af finansiering og investeringer*
– *forsikringsordninger*
– *administration af tilskudsordninger*
– *finansielle institutioner*
– *uddannelse samt*
– *andet.*

Det er uden videre givet, at den første kategori, *uddeling af midler/støtte* falder inden for kerneområdet af, hvad man i den almindelige fondsret kan kalde en fonds formål. Erhvervsstøtteordningerne kan (lidt anstrengt?) siges at være i familie med den første kategori.

Forsikringsordninger og administration af tilskudsordninger er udtryk for, at den offentlige fond anvendes som organisationsform. Det samme vil i nogle tilfælde gælde for *forskning og formidling*, selv om der "kom-

mer lidt ud" i form af publikationer, foredrag o.s.v. Man er langt fra det traditionelle, fondsretlige kerneområde, selv om det for de institutioner, der behandles i kap. 7-8, kan konstateres, at der her er mange års tradition.

I enkelte tilfælde nærmer man sig den rene organisationsform, eksempelvis *Teknologirådet*, der skal følge den teknologiske udvikling men – dog – også formidle resultatet af arbejdet. Tilsvarende *Forskningscentret ved Hørsholm*, hvor det i § 1, *stk. 1*, i lov nr. 84 af 8. marts 1978 hedder følgende:

> »Med det formål at fremme den tekniske og erhvervsmæssige udvikling og dennes gavnlige indflydelse på levevilkårene kan Forskningscentret ved Hørsholm udleje arealer og bygninger på arealerne til offentlige og private institutter, organisationer og virksomheder til forskning og udvikling eller formidling af resultaterne heraf og i forbindelse hermed en begrænset produktion.«

Den citerede bestemmelse er ikke blevet ændret, men efter en lovændring i 2001 (se nu lovbekendtgørelse nr. 736 af 7. august 2001) har § 1, *stk. 2*, følgende indhold:

> »*Stk. 2*. Forskningscentret kan endvidere alene eller i samarbejde med andre institutioner eller virksomheder udføre eller deltage i udførelse af andre aktiviteter, som af bestyrelsen skønnes hensigtsmæssige og egnede med henblik på opnåelse af Forskningscentrets målsætninger, jf. stk. 1 og vedtægterne for Forskningscentret.«

I forarbejderne til lovforslaget hedder det bl.a., at forslaget indebærer, at

> »Forskningscentret får en udvidet adgang til fx at investere sine frie midler i forskerparker og innovationsmiljøer i Hovedstadsregionen. Adgangen til at forestå driften af forskerparker og innovationsmiljøer skal dog ses i sammenhæng med formålsbestemmelsen i stk. 1. Det betyder, at Forskningscentret får adgang til at investere sine frie midler under forudsætning af, at investeringerne ligger inden for centrets formål ... Eksempelvis vil Forskningscentret få mulighed for at byde på Erhvervsministeriets kommende udbud af finansieringen, opførslen og driften vedrørende den bioteknologiske forskerpark i tilknytning til Biotech Innovation & Research Centre (BRIC). Det vurderes, at det er driften, som Forskningscentret vil kunne varetage. ... En anden mulighed er, at Forskningscentret kan formidle praktikophold m.v. for studerende fra ... DTU ...«

Værdipapircentralen er et eksempel på, at man anvender fondsdragten som ren organisation. Aktiviteterne omfatter erhvervsmæssig virksomhed (der kunne udøves i offentligt regie, eftersom systemet på nogle punkter er taget fra tinglysningssystemet), og der er ingen eksterne formål. Der foreligger en *virksomhed*, medens fondene er karakteriserede ved, at en given virksomhed – hvad enten den er erhvervsdrivende eller ej – skal suppleres med et eller flere formål.

Også *TV 2* er et eksempel på, at man opretter en selvejende institution, der (udelukkende) skal danne det organisatoriske grundlag for en virksomhed – at udsende fjernsynsprogrammer m.v., smh. § 19, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 701 af 15. juli 2001 om radio- og fjernsynsvirksomhed.[429]

I kategorien af institutioner, hvor der er en virksomhed, men ikke et formål i fondsretlig forstand, står også *Arbejdsgivernes Elevrefusion*, der efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 185 af 11. marts 2001 er en selvejende institution, der har til formål at administrere refusions- og tilskudsordninger, der skal medvirke til at skaffe det fornødne antal praktikpladser for uddannelsessøgende.

Også blandt de mange "centre", som det er blevet moderne at oprette, finder man institutioner, hvor omfanget af "fondsvirksomheden" træder noget i baggrunden. I disse tilfælde er der snarere tale om, at der foregår en problemopfangning og materialeindsamling, og virksomheden synes ikke at have de karakteristika, der kendetegner forskningen, nemlig kontinuerlig rapportering via offentliggørelse i bøger, artikler, på konferencer m.v.

Se eksempelvis *Center for Ligebehandling af Handicappede* og *Center for små Handicapgrupper*.

> *Center for Ligebehandling af Handicappede* er en selvejende institution, der er oprettet i 1993 i henhold til Folketingsbeslutning B 43 af 2. april 1993 om ligebehandling af handicappede og ikke-handicappede borgere. Det hedder i § 1, stk. 1, i centerets vedtægter af 19. juli 1999, at centeret er »en selvejende institution i Socialministeriets ressort knyttet til Det Centrale Handicapråd.« Formålet er efter § 2 bl.a. at indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af

429. Mere principielt – når henses til aktiviteter, deres public service-forpligtelser og indtægtsgrundlaget – kan det være vanskeligt at se, hvorfor der er forskel på organisationen af Danmarks Radio og TV 2. § 7 i loven fastsætter, at Danmarks Radio er »en selvstændig offentlig institution.« Der er samme finansiering som TV 2, d.v.s. andel af licensafgifterne samt reklameindtægter, salg af programmer, tilskud, udbytte og overskudsanvendelse.

handicappede med andre borgere, at være àjour med såvel national som international viden inden for centrets formål og at gøre Det Centrale Handicapråd opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af handicappede, uanset om dette sker i statsligt, regionalt, kommunalt eller privat regi.

Center for små Handicapgrupper er etableret som selvejende institution under Socialministeriet i 1990 og har til formål at bidrage til, at alle små og mindre kendte handicapgrupper og deres omgivelser får adgang til et højt kvalificeret tilbud om rådgivning, koordination og information under inddragelse af allerede eksisterende ressourcer omkring disse grupper, herunder egen indsats fra grupperne selv og deres omgivelser.

Udrykningsholdet. Videns- og rådgivningscenteret for indsatsen over for utilpassede unge[430] skal efter vedtægterne gennem et positivt samarbejde og en forpligtende dialog forbedre grundlaget for, at kommuner og andre lokale myndigheder kan træffe beslutning om lokale tiltag og løsninger vedrørende utilpassede unge.

UdviklingsCenter for beskæftigelse på særlige vilkår[431] er en selvejende institution under Arbejdsministeriet og Socialministeriet. Centerets formål er at skabe et rummeligt arbejdsmarked med beskæftigelsesmuligheder for personer med begrænsninger i arbejdsevnen. Centerets indsats kan rette sig mod såvel beskæftigede, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen er i risiko for at miste arbejdet, som mod ledige, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen ikke vil kunne opnå beskæftigelse på ordinære vilkår på arbejdsmarkedet.

Efter vedtægternes § 4 er UdviklingsCenterets opgave at indsamle og formidle viden om såvel de gældende regler for job på særlige vilkår med offentlige tilskud som viden om hvorledes man lokalt i praksis kan gribe opgaven an i forbindelse med at etablere job på særlige vilkår såvel efter de sociale kapitler uden tilskud som støttede job. UdviklingsCenteret kan bistå med at være igangsættende og understøttende overfor arbejdspladser og relevante sociale- og arbejdsmarkedspolitiske myndigheder og skal kunne bidrage med rådgivning og vejledning i processen. UdviklingsCenteret skal følge lovgivningen og den faglige udvikling på området og skal indsamle, systematisere og formidle erfaringer mellem aktører og myndigheder.

UdviklingsCenteret skal kunne informere om eksisterende støttemuligheder og skal kunne yde konsulentbistand i forbindelse med udarbejdelse af ansøgninger om støttemidler. UdviklingsCenteret kan selv gennemføre og indgå i projekter, som bidrager til at fremme udbredelsen af job på særlige vilkår, og kan hertil søge støtte fra relevante puljemidler.

---

430. Jf. forslag til finanslov for 2001 § 15.13.47. Vedtægterne er optaget som bilag C til denne afhandling.
431. Forslag til finanslov for 2001 § 17.49.30.

Materialeindsamlingen har ikke vist eksempler, hvor det offentlige opretter en institution blot med det formål at opbevare et skib, en samling eller lignende, således som den nyeste norske udredning har udtrykt forståelse for.[432]

10. Fondens kapitalforhold

Det er dels undersøgt, hvorledes institutionens kapital er tilvejebragt fra starten, dels om og hvorledes der under forløbet vil tilgå institutionen midler. Derimod er det ikke set som et mål at søge at tilvejebringe mere præcise oplysninger om egenkapitalens størrelse m.v.[433]

10.1. *Midlernes tilvejebringelse*

Undersøgelsen af fonde stiftet ved lov viser, at kapitalen tilvejebringes på vidt forskellige måder, selv om finanslovsbevilling er den mest udprægede finansieringskilde. Man kan opstille følgende undergrupper:

a) stamkapital

For tre institutioners vedkommende gælder, at de er oprettet på grundlag af en éngangsbevilling fra staten. *Danmarks Grundforskningsfond* og *VækstFonden* er begge blevet stiftet på grundlag af en bevilling på 2 mia. kr., medens *Bløderstatningsfonden* blev stiftet ved, at staten indskød 20 mio. kr. én gang for alle.

Bornholms Erhvervsfond blev stiftet på grundlag af et kapitalindskud på 8 mio. kr. fra staten og to mio. kr. fra de bornholmske banker. Senere har staten indskudt yderligere 40 mio. kr. og bankerne 10 mio. kr.

Arbejdsfonden til fremme af Dansk Oksekødsproduktion er oprettet i 1973 efter anmodning af hovedorganisationerne på landbrugsområdet. Fondens kapital stammer fra den nu ophævede kvægafgiftsfond, der var oprettet i henhold til lov.

Endelig var kilden speciel ved stiftelsen af *Sygekassernes Helsefond*, jf. § 30, stk. 1, i lov om offentlig sygesikring. Helsefonden overtog bl.a. midlerne fra de nedlagte anerkendte sygekasser og sammenslutninger af sådanne, jf. ovf.

432. Se herved de norske overvejelser i *NOU 1998:7*, der er gengivet i kap. 5 (under *7*).

433. Ingen har i dag overblik over, hvor store værdier der ligger i de undersøgte institutioner. *Fonde med offentlig interesse* s. 51 ff indeholder en række oplysninger. Arbejdsgruppen gør opmærksom på, at tallene er behæftet med usikkerhed, navnlig fordi handelsværdien i en række tilfælde er (langt) større end den bogførte værdi.

b) finanslovsbevilling

For den overvejende del af de undersøgte fonde gælder, at institutionens virksomhed finansieres på de årlige finanslove. Der vil i typetilfældet være tale om, at der (årligt) politisk tages stilling til bidragets størrelse, enten på grundlag af en løbende aftale, hvor tilskuddet kan være fikseret, eller på grundlag af et budget. Denne ordning gælder praktisk taget undtagelsesfrit for de mange *centre*, der optræder i bilag A, se f.eks. *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier*, hvor det i forarbejderne[434] til lovens § 3 hedder:

> »Centeret etableres som en offentlig, selvejende institution, som på de årlige finanslove modtager tilskud fra staten til dækning af centerets udgifter og et eventuelt regnskabsmæssigt underskud, der i givet fald modregnes i tilskuddet til centeret i efterfølgende finansår. Tilskuddet finansieres af § 06.11.17. under Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen.«

Der kan også (og vil typisk i vore dage) være tale om en kombination, blot eksempelvis *Bornholms Forskningscenter*, hvis indtægter ifølge institutionens årsregnskab består af en bevilling fra Forskningsministeriet, midler fra forskningsråd samt visse egenindtægter, og *Dansens Hus*, hvor den daglige drift er baseret på tilskud fra Kulturministeriet, men hvor institutionen er berettiget til at modtage eller søge tilskud fra anden side.

For *Forbrugerinformationens* vedkommende gælder, at man gik fra lovforslagets forudsætning om statslige tilskud på finansloven til en anden ordning, der vel blot må anses som en variation over temaet: Institutionen er oprettet ved § 1, stk. 1, i lov nr. 343 af 2. juni 1999.[435] Lovforslagets § 4, stk. 1, bestemte, at der skulle ydes et statsligt tilskud til institutionen, der fastsættes på de årlige finanslove. Forbrugerinformationen kunne oppebære egenindtægter og modtage gaver og søge offentlige og private tilskud.

> I bemærkningerne til § 4 hed det, at Forbrugerinformationen er et særligt forvaltningssubjekt og ville være omfattet bl.a. af forvaltningsloven og offentlighedsloven. I forbindelse med statstilskuddet fastsætter erhvervsministeren betingelserne for tilskuddets anvendelse og det forventede resultat.
>
> Under Folketingsbehandlingen ændredes § 4, stk. 1, således at den offentlige støtte ydes i form af sekretariatsbetjening, som stilles til rådighed

434. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 4574 f.
435. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 3232 ff og *tillæg B*, sp. 1195 og 1256.

af Forbrugerstyrelsen. Man opretholdt trods dette noget ændrede grundlag reglen om, at institutionen kan modtage gaver, hvad der virker noget besynderligt, også når man tager institutionens formål i betragtning. § 4, stk. 2 fik følgende ordlyd:

»I forbindelse med den offentlige støtte indgås aftale mellem Forbrugerinformationen og erhvervsministeren om støttens anvendelse og de aktivitetsmæssige forudsætninger. Forbrugerinformationen udarbejder en årsberetning om anvendelse af den offentlige støtte og målopfyldelse til erhvervsministeren.«

I enkelte tilfælde sker finansieringen af institutionens drift ved hjælp af en statslig garanti, således *Garantifonden for Skibsbygning m.v.* Se herved også *Rejsegarantifonden*, der opererer med flere kilder, garantier fra potentielle skadevoldere, "brugerbetaling" samt eventuel statslig garanti. I forarbejderne[436] hedder der således:

»Erhvervsministeren kan med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg stille garanti for lån optaget af fonden.

Fondsordningen er etableret således, at fonden skal tilbagebetale lån, der optages med statsgaranti, og at dette om nødvendigt skal ske ved forhøjelse af arrangørernes bidrag.

Fondens formue opbygges således ikke ved hjælp af statsgaranterede lån, idet ordningen forudsættes at hvile i sig selv. Ordningen er billig, fordi den har været under opbygning i en årrække, den opererer på non-profit basis, administrationen er minimal, og fordi det er en tvungen ordning, hvilket giver en større risikospredning.

Der har ikke hidtil i den nuværende lov været taget stilling til, om fonden skal betale garantiprovision til staten, men dette indgår som en forudsætning for lovforslaget. ...«

c) tilskud fra stat og kommune samt egenindtægter

Et eksempel herpå er *Danmarks Forvaltningshøjskole.*

Fonden Dansk Center for Byøkologi er stiftet i 1996 af Århus Kommune og har til formål at styrke den byøkologiske indsats i Danmark og internationalt ved især at etablere og drive et nationalt byøkologisk videns- og formidlingscenter. Grundkapitalen er på 100.000 kr., der er indbetalt af kommunen.[437] Etableringen synes at være sket på grundlag af en aftale med to ministerier, der i hvert fald er blevet involveret økonomisk på et senere tidspunkt. I 1998 stiftedes foreningen Dansk Byøkologi. Det hedder – fortrykt – i dennes vedtægter, at »Dansk Center

436. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 2718 f.

437. Man må gå ud fra, at der er indhentet dispensation i Civilretsdirektoratet.

for Byøkologi er etableret som en fond efter aftale mellem Boligministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Århus Kommune med det mål at styrke den byøkologiske indsats i Danmark, både kvantitativt og kvalitativt.« I § 14.52.02 i forslag til finanslov for 2001 oplyses, at der efter aftale mellem Århus Kommune og de to ministerier er sket en rekonstruktion i 1999. Fonden skal i de næste fem år udføre en række opgaver, hvorefter der skal ske en evaluering.

d) etableret ved lån. Egne indtægter
Dette gælder *Forskningscentret ved Hørsholm*.[438]

e) arbejdsgiverbidrag
Der er flere eksempler i materialet på, at kapitalen tilvejebringes ved bidrag fra arbejdsgiverne, således eksempelvis *Arbejdsgivernes Elevrefusion* og *Handelsflådens Velfærdsråd*, hvor midlerne i det sidstnævnte tilfælde dels tilvejebringes ved arbejdsgiverbetaling på 1 kr. per dag for hver søfarende, der er forhyret på et dansk handelsskib, dels ved offentlige tilskud. Også andre ordninger bygger på bidrag fra arbejdsgiverne, men her er tale om forsikringsordninger, hvor begrundelsen for at pålægge bidrag er, at der foreligger *potentielle skadevoldere*, jf. under f.

f) bidrag fra potentielle skadevoldere
Det er karakteristisk, at flere af de undersøgte fonde økonomisk hviler på bidrag fra potentielle skadevoldere. Det er de institutioner, der i undersøgelsen om institutionernes formål er kategoriseret som forsikringsordninger. Materialet omfatter bl.a. *Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring*, *Garantifonden for indskydere og investorer* samt *Lønmodtagernes Garantifond*. Markante eksempler er også de to byggeskadefonde.

Lov nr. 315 af 14. maj 1997 om *Rejsegarantifonden* indeholder bl.a. meget detaillerede regler om arrangørers og formidleres *garantistillelse*. Også dette må ses under synsvinklen *potentielle skadevoldere*.

g) offentlige afgifter
Markedsordningerne og promilleafgiftsfondene er markante eksempler

438. Samme konstruktion finder man ved *Danmarks Nationalbank*, der er etableret på grundlag af en "grundfond" på 50 mio. kr., indskudt af staten. Beløbet var tilbagebetalt ved udgangen af 1955, jf. *Bent Christensen*: Nationalbanken og forvaltningsret (1985) s. 18. Denne oplysning får forfatteren til at tilføje: »Nationalbanken er således det, man oftest kalder "selvejende"«.

herpå. Se også *TV 2*, der næres af licensindtægterne fra det offentlige (d.v.s. "brugerbetaling") samt egenindtægter.

h) brugerbetaling
Foruden garantistillelsen fra arrangører og formidlere af rejser er der i *Rejsegarantifonden* en brugerbetaling på 5 kr. per deltager i et rejsearrangement, der er omfattet af fondens dækningsområde. Se også *Elsparefonden*, hvor staten efter § 1, stk. 4, i lov nr. 1209 af 27. november 1996 årligt yder et beløb på finansloven, men hvor finansieringen nu sker på grundlag af et særligt brugertillæg på elafgiften.

Efter § 76 i lovbekendtgørelse nr. 550 af 20. juni 2000 om almene boliger m.v. (med senere ændringer) er *Landsbyggefonden* en selvejende institution, der har til formål at fremme det almene byggeris selvfinansiering. Fondens midler[439] stammer fra indbetalinger foretaget af lejerne i det almene byggeri, der er taget i brug før 1970, hvorimod der aldrig er ydet offentlige midler.

i) "egne bidrag"
Ud over de nævnte eksempler på, at formålskredsen i en institution selv må bidrage (f.eks. *TV 2* og *Rejsegarantifonden*) indeholder materialet 3 markante eksempler på, at destinatarerne selv har ydet meget væsentlige bidrag. For to institutioners vedkommende er der udelukkende selvfinansiering, medens den tredje tillige hviler på arbejdsgiverbetaling.

Der er tale om *Arbejdsmarkedets Tillægspension*, der blev oprettet ved lov i 1964 med det formål at udbetale lønmodtagere m. fl. tillægspension. Midlerne – der er ganske betydelige – stammer fra arbejdsgiverbidrag og egenbetalinger. *Lønmodtagernes Dyrtidsfond* blev oprettet i 1980 med den opgave at forvalte og udbetale de midler, der hidrører fra indbetaling af dyrtidsportioner i 1977. Endelig er der *Den sociale pensionsfond*,[440] hvor midlerne stammer fra opkrævning af et særligt folkepensionsbidrag i årene 1970-1973. Pligten påhvilede alle skattepligtige under 67 år, jf. lov nr. 270 af 4. juni 1970. Renterne og grundkapitalen af fondens obligationsbeholdning skal anvendes til ydelse af pensionsforbedringer til personer, der har ret til social pension og delpension.

439. *Offentlig interesse* s. 69 f.
440. Ifølge medierne verserer der for tiden retssag om pensionsfondens virke og status, anlagt af en borger, der føler sig snydt.

j) bidrag fra andre kilder

En særlig kilde har *Arbejdsmarkedets Feriefond*. Efter § 46, stk. 2, i lov nr. 396 af 31. maj 2000 består fondens midler af renter og andet afkast af kapitalen, samt beløb, som i medfør af loven tilfalder fonden. Der er tale om uhævet feriegodtgørelse, som fonden i mange år disponerede over, men hvor finansministeren i de senere år har taget sin del.

Også *Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond* bygger på en særlig kilde. Fonden er etableret i forbindelse med, at Dansk Tipstjeneste har købt hestesportens rettigheder til at udbyde væddemål i forbindelse med hestevæddeløb. Der blev i forarbejderne[441] ikke lagt skjul på, at formålet med loven var, at hestesporten som sportsgren skulle blive i stand til at overleve. Formålet med loven var dog også at sikre "danske spillere et nationalt tilbud på væddeløb i forbindelse med heste- og hundevæddeløb, der er konkurrencedygtigt i forhold til udenlandske væddemål."

I forarbejderne til § 5 hedder det:

> »Det foreslås, at Tipstjenesten opretter Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond. Fonden har til formål at fordele mellem banerne de årlige beløb, som Tipstjenesten betaler for overtagelsen af hestesportens spilleselskab og for retten til at udbyde væddemål i forbindelse med hestevæddemål.
>
> Det er et led i aftalen mellem Tipstjenesten og hestesporten, at provenuet fra handelen skal anvendes til renovering og drift af væddeløbsbanerne, til udvikling af avlsarbejdet, forhøjelse af løbspræmier m.v.
>
> Fondens bestyrelse skal endvidere tildele hundevæddeløbssporten midler i det omfang, der finder hundevæddeløb sted på hestevæddeløbssportens baner.«

10.2. *Gaver*

I regelgrundlaget for nogle af de undersøgte institutioner hedder det, at institutionen kan modtage gaver, og i visse tilfælde forudsættes eller forudses det, at private vil bidrage med midler.

Efter § 3, stk. 2, i lov nr. 442 af 14. juni 1995 om *Dansk Udenrigspolitisk Institut* yder staten et årligt tilskud til instituttets drift. Inden for formålet kan instituttet modtage, hvad der i loven betegnes som »indtægter fra fonde, gaver m.v.« § 2 i lov nr. 379 af 22. maj 1996 opretter *Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IFV-fonden)*. Kapitalen tilvejebringes fra staten og private, og i forarbejderne til § 2 oplyses dels tallet på finanslovsbevillingen for 1996 dels at det forudses, at private virk-

441. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 7538 ff.

somheder, herunder banker og forsikringsselskaber, kan bidrage til fondens kapitalgrundlag.

§ 9 i vedtægterne for *Det Danske Center for Menneskerettigheder* forudsætter, at der kan komme "eksterne" midler, d.v.s. ikke-offentlige bevillinger til centerets drift. For *Investeringsfonden for Østlandene* gælder, at fonden kan modtage tilskud fra staten, erhvervslivet og private. Med hensyn til *VækstFonden*, hvor folk formentlig ikke står i kø for at aflevere en pengegave, gælder også, at fonden kan modtage gaver, og det samme er tilfældet ved *Forbrugerinformationen*, hvad der som antydet ovf. må forekomme urealistisk. Loven om *Blødererstatningsfonden* indeholder en gaveregel, der giver mening. I enkelte andre af de undersøgte institutioner er det underforstået, at der kan være givet gaver, smh. ndf. i kap. 9 om opløsning.

For en del af institutionernes vedkommende kommer det ikke på tale at rejse gavespørgsmålet, eksempelvis forsikringsordningerne og promilleafgiftsfondene, der har en anden karakter. Efter min bedømmelse må det antages, at det i almindelighed ikke har større betydning, om der er hjemmel eller ej i en offentlig fonds vedtægter til at modtage gaver. Det er langt mere problematisk, at (navnlig) arveladere ud fra en institutions navn kan forledes til at tro, at der er tale om en mere traditionel fond (hvor det offentlige ikke har hjemmel til at opløse fonden for at få del i midlerne).

10.3. *"Grundkapital"*

For *Danmarks Grundforskningsfond* gælder som nævnt, at stamkapitalen blev ydet som *grundkapital*.[442] I fondens første år kunne fondsbestyrelsen alene uddele det løbende afkast, men ved lov nr. 1091 af 29. december 1997 blev der skabt hjemmel til kapitalforbrug: Fondsbestyrelsen kan i det omfang, det er nødvendigt for at opnå samlede årlige uddelinger op til 200 mio. kr. i faste priser, anvende op til halvdelen af fondens oprindelige grundkapital. Baggrunden var det faldende renteniveau, et

442. Dette er en ældre legatretlig betegnelse, der dækker den kapital, som en fond tilføres ved stiftelsen eller beløb, der senere tilfalder fonden med klausul om, at de skal henføres til grundkapitalen. Efter fondsloven af 1984 tales om *de bundne aktiver*, d.v.s. de aktiver, som en fondsbestyrelse kun under nærmere (kvalificerede) betingelser kan anvende til uddeling, administration o.l.

Se nærmere *Fonde og Foreninger I* s. 100 ff. Erhvervsdrivende fonde skal senest ved registreringen have indbetalt en grundkapital på mindst 300.000 kr., jf. erhvervsfondslovens § 9, stk. 1, og den væsentligste retsvirkning er, at grundkapitalen ikke kan anvendes til uddeling, *sst*. s. 239 ff. Dog gælder tillige, at hvis grundkapitalen kommer ned under halvdelen, skal fondsbestyrelsen træffe de nødvendige foranstaltninger eller opløse fonden, jf. § 10 i bekendtgørelse nr. 359 af 7. juni 1993.

problem der dog var mildnet af, at fonden hidtil havde foretaget en vis opsparing af de løbende afkast. I forarbejderne ventileres, at der over tid kan være grund til at overveje i hvilket omfang, der kan ske forbrug af grundkapitalen.[443]

10.4. *Anbringelse af midlerne*

I enkelte tilfælde indeholder loven eller bekendtgørelser, udstedt i medfør af loven, bestemmelser om *anbringelse* af midlerne. Det mest prægnante eksempel er bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 1999 om forvaltning af Danmarks Grundforskningsfonds midler.

I fondsrettens terminologi betyder *anbringelse* såvel investering som fysisk anbringelse (bestyrelse). Det eneste sted, der i materialet findes krav om anbringelse i en *godkendt forvaltningsafdeling*,[444] er loven om *Bløderstatningsfonden*, hvor §§ 8-9 bygger på reglerne for ikke-erhvervsdrivende fonde ved at kræve, *at* fondens midler anbringes efter anbringelsesbekendtgørelsen, og *at* midlerne skal bestyres i en godkendt forvaltningsafdeling. Der er klart, at manglen på regulering ikke er ensbetydende med, at fondens ledelse ikke skal opbevare midlerne forsvarligt.

Konklusionen på denne del er, at de offentlige fonde har mange kilder, men at der tegner sig et billede, hvor kun få stiftes med en stamkapital. Her svigter en væsentlig forudsætning for at kunne kategorisere indretningen som fond. Den væsentligste kilde er finansloven, men der er udvist ganske god fantasi, således at der findes forsikringsordninger, hvor de potentielle skadevoldere og andre "brugere" må bidrage. Endelig er der nogle ordninger, der står for sig selv ved at være egenindbetalinger fra fondenes formål, evt. kombineret med arbejdsgiverbetalinger.

Nogle love indeholder hjemmel til, at institutionen kan modtage gaver, men det kan ikke antages at være et område, hvor køen af donatorer er særlig stor.

Som følge af, at kun få fonde udstyres med en stamkapital (eller "grundkapital") finder man kun et sted regler om anbringelse af fondens midler.

---

443. Ved bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 1999 om forvaltning af Danmarks Grundforskningsfonds midler er der givet intensive regler om fondens investeringer, der bygger på en modificeret model i forhold til reglerne i Civilretsdirektoratets tilsvarende bekendtgørelse. Bekendtgørelsen indeholder tillige bestemmelser om fondens ledelse og administration, om tilsynet og om revision. Se også anordning nr. 791 af 9. oktober 1998 om fundats for Danmarks Grundforskningsfond.

444. Jf. ovf. kap. 2 (under *6*).

11. Fondens ledelsesregler

11.1. *Oversigt*

Her er der tale om et af kernespørgsmålene, jf. kap. 3-4, idet fondsretten kræver, at en fond ledes af en bestyrelse, der er uafhængig af stifteren. Det må antages, at spørgsmålet ved de offentlige fonde navnlig vil være præget af synspunkter fra den offentlige ret, og at en lovkoncipist typisk vil finde det naturligt, at ressortministeren har en rolle i en offentlig fond (eller mere præcist: finde det unaturligt hvis ministeren ikke har en sådan rolle?). *Offentlig interesse* s. 49 har følgende betragtninger om forholdet:

> »**Indflydelse**
> På nogle "fonde med offentlige interesser" er der meget lav politisk indflydelse, medens den omvendt er høj i andre tilfælde.
>
> Politisk indflydelse på en "fond med offentlige interesser" kan for eksempel foreligge i kraft af adgang til udpegning af bestyrelse samt regler for godkendelse af vedtægter.
>
> Det øger den politiske indflydelse, hvis udpegningen af bestyrelsesmedlemmerne sker på ministerniveau.
>
> Ligeledes øger det også den politiske indflydelse, hvis det er et krav, at ministeren skal godkende fondsvedtægterne. Også på dette punkt er der en stor variation mellem de enkelte "fonde med offentlige interesser".«

Undersøgelsen viser, at der er ledelsesregler i form af en udpeget bestyrelse i alle institutionerne,[445] bortset fra *Lønmodtagernes Garantifond*, der administreres af *Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)* og *Lodsreguleringsfonden*, der administreres af Forsvarsministeriet. *Den sociale pensionsfond* bestyres af socialministeren og finansministeren. Materialet viser også, at ressortministeren udpeger bestyrelsen (eller ministeren "beskikker" – hvad der lyder lidt finere, men i hvert fald i det foreliggende materiale ikke synes at indeholde nogen realitet) i mere end 3/4 af de undersøgte institutioner. Bemærkningerne (forarbejderne) til ledelsesbestemmelserne er ofte kortfattede (hyppigt ad modum: *Det foreslås, at ...*), men ved *Elsparefonden* (lov nr. 1209 af 27. november 1996) har man dog undersøgt praksis. Fonden ledes af en bestyrelse på ni medlemmer, der udpeges af miljø- og energiministeren. Beskikkelse sker for tre år, jf. § 2, stk. 2. I bemærkningerne til bestemmelsen hedder det, at "§ 2, stk. 2, svarer til bestemmelser om andre statslige fonde m.v."

445. Jeg bortser her fra de "fonde", hvor det ligger i ordningen, at der ikke er en særskilt ledelse, eksempelvis *Arbejdsmarkedsfonden*.

En særlig ordning findes i arbejdsskadelovens § 57 A vedrørende *Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring*: Bestyrelsen består af 21 medlemmer, der udpeges af finansministeren og en række organisationer (hvad man kalder "arbejdsmarkedets parter"). Ligestillingsloven finder anvendelse. Formanden, der vælges af bestyrelsen, må ikke have tilknytning til en arbejdsgiver eller arbejdstagerorganisation. *Bestyrelsen er efter § 57 A, stk. 7, ansvarlig for administrationen, men man skal overlade denne til ATP.*

11.2. *Udpeges bestyrelsen af andre end ressortministeren?*
I enkelte af institutionerne finder man andre udpegelsesregler, således *Det Danske Center for Menneskerettigheder*,[446] der ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer. Disse udpeges af Centerrådet, rektorerne for Københavns og Aarhus Universitet samt Rektorkollegiet.[447] *Arbejdsgivernes Elevrefusion* ledes af en bestyrelse på 17 medlemmer, der udpeges af en række organisationer, kommunerne m.v. Bestyrelsen udpeger formanden, se ndf. under habilitet. *Landsbyggefonden* ledes af en bestyrelse på ni medlemmer, hvor formanden og fire medlemmer vælges af Boligselskabernes Landsforening, Lejernes Landsorganisation vælger to medlemmer, der skal være boligtagere i alment byggeri, medens Kommunernes Landsforening og Københavns/Frederiksberg Kommune vælger resten.

For *Arbejdsmarkedets Tillægspension* gælder efter lovens § 20, at institutionen ledes af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktør. Repræsentantskabet består efter § 21, stk. 1, af 15 arbejdsgiverrepræsentanter, 15 lønmodtagerrepræsentanter og en formand, og bestemmelsens stk. 2-3 indeholder en regulering af, hvem der har udpegelsesretten. Repræsentantskabet udnævner formanden. Bestyrelsen består af formanden for repræsentantskabet og 12 andre medlemmer, der vælges blandt repræsentantskabets medlemmer; § 23, stk. 1, indeholder regler om udpegelsesretten. For *Lønmodtagernes Dyrtidsfond* gælder, at bestyrelsen består af 21 medlemmer; 6 medlemmer udpeges af finansministeren, medens 15 medlemmer er de til enhver tid værende lønmodtager-

446. Her har det formentlig spillet en rolle, at fonden er oprettet direkte ved Folketingsbeslutning, og at fondens substansområde ikke er relateret til én minister.

447. Efter vedtægternes § 3 er der nedsat et centerråd, der drøfter de overordnede retningslinjer for virksomheden og påser, at aktiviteterne er i overensstemmelse med formål og vedtægter. I Centerrådet sidder repræsentanter for humanitære organisationer, de politiske partier i Folketinget, arbejdsmarkedets organisationer, Advokatrådet, ministerier samt enkeltpersoner.

repræsentanter i Arbejdsmarkedets Tillægspension. Formanden vælges af bestyrelsens midte.

En blandet ordning ses også ved *Videnscenter for Ligestilling*, der efter ligestillingslovens § 15 ledes af en bestyrelse, der nedsættes af ministeren for ligestilling. Ministeren udpeger formanden og tre medlemmer, der forsker i ligestilling eller køn. Medarbejderne udpeger et medlem, medens en række organisationer udpeger seks medlemmer. Om bestyrelsen hedder det i § 16, stk. 1, at denne har det overordnede ansvar for centrets drift over for ministeren for ligestilling. Denne bestemmelse er i forarbejderne begrundet i, at centret vil modtage offentlige tilskud. Bestyrelsen fastsætter efter stk. 3 centrets budget efter indstilling fra direktøren, og bestyrelsen fastsætter en vedtægt, der efter § 16, stk. 4, skal godkendes af ministeren for ligestilling (efter forarbejderne[448] »bl.a. fordi bestyrelsen er ansvarlig over for ministeren«, og det hedder tillige, at vedtægten må forventes at tage udgangspunkt i regler for andre selvejende institutioner).

Bestyrelsen i institutionen *Dansens Hus* består af 7 medlemmer, hvoraf 6 medlemmer udpeges af Foreningen De Danske Dansekompagnier, Foreningen De Frie Koreografer samt medlemmerne af Dansens Hus. Disse seks bestyrelsesmedlemmer vælger det syvende medlem. Funktionsperioden er 2 år med mulighed for genvalg. Bestyrelsen konstituerer sig selv, men Kulturministeriet skal godkende bestyrelsens sammensætning.

11.3. *Finder ligestillingsloven anvendelse?*

Ifølge lov nr. 388 af 30. maj 2000 om ligestilling af kvinder og mænd[449] (med senere ændring) gælder en række regler om *kønssammensætning ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den offentlige forvaltning*, se nærmere lovens §§ 11-13. Det hedder bl.a.:

> »**§ 11.** Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse i statslige forvaltningsmyndigheder bør have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd.
>
> *Stk. 2*. Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse for selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber, der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, bør så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af kvinder og mænd. Dette gælder, hvis udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed

448. *Folketingstidende 1999/2000*, tillæg A, sp. 5272.
449. Loven afløser på dette punkt lov nr. 427 af 13. juni 1990. Se også ndf. i kap. 12 (under *3*).

> overvejende dækkes af statslige midler, eller hvis den overvejende del af selskabet ejes af staten.
>
> *Stk. 3*. Ressortministeren kan beslutte, at stk. 1 skal gælde for de i stk. 2 nævnte institutioner og selskaber m.v.
>
> *Stk. 4*. Ressortministeren kan beslutte, at stk. 1 eller 2 skal gælde for nærmere angivne selvejende institutioner, interessentselskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber, hvis udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed dækkes med over 50 pct. af statslige midler, eller hvis over 50 pct. af selskabet m.v. ejes af staten. Ressortministeren kan endvidere beslutte, at stk. 1 eller 2 skal gælde for selskaber, der udøver virksomhed i henhold til koncession eller lignende offentlig godkendelse.«[450]

I loven om *Arbejdsgivernes Elevrefusion* er det præciseret, at ligestillingsloven finder anvendelse, jf. § 3. Det samme gælder for *Teknologirådet* og *Videnscenter for ligestilling*, hvor dette er præciseret i ligestillingslovens § 15, stk. 3. Imidlertid giver bemærkningerne til bestemmelsen den særlige forklaring, at

> »Når det særskilt nævnes, at §§ 11 og 12 gælder ved udpegning af bestyrelser, er det for at sikre, at centret vil være omfattet af bestemmelserne uanset om centret som selvejende institution vil få så store indtægter, at udgifterne i overvejende grad vil blive dækket gennem egenfinansiering og dermed ikke overvejende dækket af offentlige midler, jf. § 11.«

Loven er således et eksempel på, at man ikke uden videre har turdet forlade sig på, at institutionen uden graden af selvfinansiering ville være en statslig forvaltningsmyndighed efter § 11, stk. 1. Spørgsmålet tages op i kap. 12.

11.4. *Medarbejderrepræsentation*

Lov om erhvervsdrivende fonde har i § 22 en række regler om medarbejderrepræsentation.[451] Disse regler, der i vidt omfang er taget fra aktieselskabsloven, afspejler et politisk ønske om neutralitet mellem fonde og aktieselskaber. I § 22, stk. 3, findes en undtagelse, hvorefter reglerne om medarbejderrepræsentantion ikke finder anvendelse på moderfonde, hvis erhvervsmæssige virksomhed udelukkende består i drift af massemedier og hermed beslægtet virksomhed. Reglen kom ind i erhvervs-

450. Bestemmelserne er kommenteret af *Agnete Andersen*, *Ruth Nielsen* og *Kirsten Precht*: Ligestillingslovene (4. udg. 2001) s. 336 ff.

451. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 268 ff.

fondsloven ved lov nr. 350 af 6. juni 1991 og må anses for at være meget lidt velvalgt.[452]

For de undersøgte institutioners vedkommende må det erkendes, at der næppe er plads til medarbejderrepræsentation i selskabsrettens forstand. Grundtanken bag reglerne om medarbejderrepræsentation er, at der skal være medarbejderrepræsentation i selskaber og fonde, der udøver erhvervsdrift, og som har mange medarbejdere.[453] En del af de undersøgte institutioner har ingen eller kun få medarbejdere i den her nævnte forstand, eksempelvis fordi sekretariatsfunktionen er placeret i ressortministeriet. Til gengæld kan det ikke overraske, at regelsættet om *Værdipapircentralen* indeholder regler om medarbejderrepræsentation. Et af bestyrelsesmedlemmerne i *Dansk Udenrigspolitisk Institut* og i *Center for Ligebehandling af Handicappede* vælges af medarbejderne ved instituttet/centret. Se også *Arbejdsmarkedets Tillægspension*. Derimod forekommer det ikke overraskende, at der er medarbejderrepræsentation i bestyrelsen for et *AMU-center*, men nok at disse medlemmer ikke har stemmeret.

11.5. *Selvsupplering*

For de private fonde er det karakteristisk, at vedtægterne i langt overvejende grad bestemmer, at en fondsbestyrelse er selvsupplerende.

Det kan konstateres, at ingen af de undersøgte institutioner har regler om selvsupplering.

11.6. *Habilitet*

Der er regler om habilitet i regelgrundlaget for flere af de undersøgte institutioner. Der er tale om en række varianter.

§ 5, stk. 2, i lov nr. 442 af 14. juni 1995, indeholder detaljerede bestemmelser om beskikkelsen af bestyrelsesmedlemmer i *Dansk Udenrigspolitisk Institut*. Beskikkelse sker for 4 år med mulighed for genbeskikkelse. Derefter kan et medlem først beskikkes på ny efter mindst 4 år. Formanden for *Arbejdsgivernes Elevrefusion* udpeges af bestyrelsen, men vedkommende må ikke have tilknytning til en arbejdsgiver- eller arbejdstagerorganisation. Formanden for *Arbejdsmarkedets Tillægspension* udpeges af repræsentantskabet, og vedkommende må ikke have tilknytning til nogen arbejdsgiver- eller lønmodtagerorganisation, jf. ATP-lovens

452. Smh. *Lennart Lynge Andersen* i U 1993 B s. 181 ff og *U 1996.117 H*.

453. Det beror på en politisk vurdering, hvad der ligger i "mange" medarbejdere. I starten satte man antallet til 50 på selskabs- eller koncernniveau, men senere blev det nedsat til 35 medarbejdere.

§ 21, stk. 4. Det samme gælder formanden i *Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring*. Formanden for *Garantifonden for Skibsbygning m.v.* (der mere har karakter af formand for et udvalg end formand for en bestyrelse) skal ikke overraskende være uafhængig af brancheinteresser.

Se i denne forbindelse forarbejderne til lov nr. 145 af 4. april 1960 om *Danmarks erhvervsfond*, der som nævnt ovenfor *ikke* i loven blev kategoriseret som en selvejende institution. I lovens § 3, stk. 2, hed det, at formanden for Eksportkreditrådet skulle udnævnes af kongen, og i forarbejderne[454] udtales

> »... Som motivering herfor kan anføres, at det er hensigten at udpege en repræsentant for erhvervslivet til at være formand for eksportkreditrådet. Da den pågældende på uvildig måde skal lede rådets forhandlinger, vil han ikke samtidig kunne varetage det pågældende erhvervs interesser. Det må som følge heraf anses for nødvendigt, at den repræsentant for erhvervslivet, der udpeges til formand, ikke samtidig skal fungere som repræsentant for særlige erhvervsinteresser.«

Af § 18, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 119 af 23. februar 2001 om *Garantifonden for indskydere og investorer*[455] fremgår følgende habilitetskrav:

> »Som formand eller næstformand kan ikke vælges personer, der deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en sådan tilknytning til et selskab eller en organisation, at der vil kunne opstå modsatrettede interesser mellem disse og Fonden.«

Det følger af fondslovens § 41 (erhvervsfondslovens 43),[456] at en fondsbestyrelse ikke kan uddele midler til sig selv, medmindre stifteren i vedtægterne har fastsat nogle konkrete beløb, der ikke kræver beslutning i bestyrelsen. Bestemmelserne tager sigte på at undgå habilitetskonflikter.[457] Kun én af de undersøgte institutioner har bestemmelser herom, § 3, stk. 2, i lov nr. 440 af 14. juni 1995 om *Bløderstatningsfonden*. Sundhedsministeren udpeger efter indstilling fra Danmarks Bløderforening en bestyrelse på 5 medlemmer, der ikke må være støtteberettigede efter bløderstatningsloven.

---

454. *Folketingstidende 1959/60, tillæg B*, sp. 521.
455. *Kvalifikations*kravene til formand og næstformand er omtalt nedenfor.
456. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 158 f.
457. Se allerede *Mattæus 6,24*.

11.7. *Særlige kvalifikationskrav*

Det er ikke reglen, at der i lovene om de offentlige fonde findes bestemmelser, der stiller særlige kvalifikationskrav til bestyrelsesmedlemmerne. Det kan måske skyldes, at man må gå ud fra, at sådanne hensyn varetages af ressortministeren, men forklaringen er snarere, at man ønsker, at ministeren skal stå frit. – Vi befinder os jo på et Quangoområde, hvor mange hensyn skal falde i hak. Det er i øvrigt min erfaring, at det også er sjældent, at vedtægterne for private fonde indeholder bestemmelser i så henseende.

Særlige kvalifikationskrav findes i § 18, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 119 af 23. februar 2001 om en garantifond for indskydere og investorer. Det fremgår heraf, at formanden skal repræsentere nationaløkonomisk og regnskabsmæssig sagkundskab, medens næstformanden skal repræsentere juridisk sagkundskab.

Man kunne have forventet særlige kvalifikationskrav i loven om *Danmarks Grundforskningsfond* på grund af fondens sigte og dens størrelse. Det hedder i forarbejderne,[458] at fondens midler skulle bestyres af en uafhængig bestyrelse, og bestyrelsen ville "blive sammensat på en måde, der i størst muligt omfang sikrer fondens uafhængighed, blandt andet ved, at de enkelte medlemmer indstilles og udpeges i deres personlige egenskab og ikke som repræsentanter for særinteresser. Grundforskningsfonden må have en stærk og uafhængig ledelse." Selv om det ligger i sagens natur, at et sådant organ kræver ekspertise på højt plan, har man valgt en regulering, hvorefter bestyrelsens medlemmer udpeges *i deres personlige egenskab*. Det ligger vel ikke helt klart, hvad der nærmere ligger heri, eftersom det gælder for en række – de fleste – af bestyrelserne i de offentlige fonde. Det forekommer mest nærliggende at fortolke bestemmelsen på den måde, at vedkommende repræsenterer sig selv og ikke det universitet, hvor den pågældende har sin hovedgerning. Ved denne fortolkning har man efter min bedømmelse tilkendegivet, at der i almindelighed ikke opstår habilitetskonflikter, hvis vedkommende medlem af bestyrelsen er med til at beslutte uddelinger til forskere til "hjemmeuniversitetet". Med ordene "i almindelighed" er der taget højde for, at det pågældende bestyrelsesmedlem kan være inhabil af andre grunde.

I § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 791 af 9. oktober 1998 om forvaltning af Danmarks Grundforskningsfonds midler har man taget konsekvensen

458. *Folketingstidende 1990/91 (2. saml.), tillæg B*, sp.1388.

og præciseret, at vedkommende ikke har nogen suppleant og ikke kan lade sig repræsentere ved anden person. Så må man håbe, at selv forskere kan forstå budskabet!

Samme formulering finder man i § 5, stk. 2, i loven om *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier*, hvor det samtidig pointeres, at bestyrelsens sammensætning skal afspejle centerets tværfaglige karakter og opgaver.

Medlemmerne af bestyrelsen for *TV 2* skal tilsammen repræsentere mediemæssig, kulturel, ledelsesmæssig og erhvervsmæssig indsigt.

Teaterloven er udskilt til særlig omtale under kap. 7 (under *2*), men det bør nævnes her, at der i forarbejderne til ændringen i 1999 optræder nogle generelle betragtninger, jf. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 3762.

Ændringen – ved lov nr. 366 af 2. juni 1999 – skete for at lovfæste og skabe større klarhed over forholdene i *Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab* (*DST*), jf. ndf., og inden *Hovedstadens Udviklingsråd* i 2000 overtog styrelsens opgaver skulle institutionen ledes af en styrelse på 12 medlemmer, heraf 9 medlemmer valgt af offentlige myndigheder. Desuden valgte kulturministeren 3 teaterkyndige repræsentanter. Det var samtidig foreslået, at »De teaterkyndige medlemmer kan ikke vælges i mere end to på hinanden følgende perioder.«

I bemærkningerne til forslagene hedder det bl.a.:

»Som noget nyt foreslås ... at kulturministeren udpeger 3 teaterkyndige medlemmer til Styrelsen. De teaterkyndige medlemmer udpeges ud fra deres individuelle kvalifikationer og praktiske erfaringer med professionelt teaterarbejde. ... De teaterkyndige medlemmer skal indgå i Styrelsens arbejde på lige fod med de øvrige styrelsesmedlemmer og forstærke styrelsens generelle teaterfaglige indsigt og ekspertise.

...

Bestemmelsen skal sikre en rimelig udskiftning af de teaterkyndige medlemmer for at modvirke eventuelle ensidige prioriteringer over en lang periode.«

Blandet interesse- og ekspertrepræsentation findes i *Byggeskadefonden (almene boliger)*, hvor fonden ledes af en bestyrelse på 9 medlemmer. Tre af de ministerudpegede medlemmer skal repræsentere henholdsvis andelsboliger, ungdomsboliger og ældreboliger, der er opført med of-

fentlig støtte, og et medlem af bestyrelsen skal have særlig sagkundskab inden for fondens virksomhedsområde.

11.8. *Særlig interesserepræsentation*

Mere alment kan spørgsmålet om interesserepræsentation ses i forhold til flere forskellige grupper: Der er forholdet til *stifteren*, hvor fondsretten er forholdsvis klar med hensyn til den indflydelse, en stifter retligt kan tiltage sig. Han har samme rettigheder og pligter som den øvrige bestyrelse, men han kan opnå særkompetencer via vedtægterne, eksempelvis i form af, at han selv udpeger fondens ledelse. Fondsretten indrømmer en vis vetoret for stifteren, hvis denne er specificeret i vedtægterne og kun angår enkelte spørgsmål, smh. i øvrigt kap. 4 (under *5.6.*). Forholdet til *formålet* indeholder en anden mulighed for interesserepræsentation, der varetages ved, at der til ledelsen kan udpeges repræsentanter for det pågældende formål. De kan blot ikke selv modtage skønsmæssige ydelser fra fonden. Også *de ansatte* i en erhvervsdrivende fond kan have interesse, og denne varetages ved reglerne i erhvervsfondslovens § 22 om medarbejderrepræsentation. Endelig har *staten* en interesse i, at alt foregår ordentligt og lovligt i en fond. Dette hensyn varetages ved reglerne om statens tilsyn med fondene.

Forskellen på ekspertrepræsentation (under *11.7*) og interesserepræsentation ligger i, at der ved ekspertrepræsentation kræves særlige kundskaber og dybere kendskab til det omhandlede område. Det må antages, at de grunde, der fører til etableringen af en offentlig fond, som hovedregel ikke taler for, at der er særlig interesserepræsentation – men nok ekspertrepræsentation – og dette forekommer da også kun sjældent i materialet. Når det forekommer, skyldes det navnlig, at flere af de undersøgte institutioner har tæt tilknytning til arbejdsmarkedets parter.

Udpegelsen af bestyrelsen i *Arbejdsgivernes Elevrefusion*, der som nævnt foretages af en række organisationer og af kommunerne, må antages at være udtryk for et generelt ønske om interessepræsentation. I betragtning af institutionens særegne formål – at administrere refusions- og tilskudsordninger, der skal medvirke til at skaffe det fornødne antal praktikpladser for uddannelsessøgende – giver eksemplet næppe nogen generel vejledning om behovet for interesserepræsentation. En i hvert fald meget stærk markering af ønsket om interesserepræsentation findes i *Arbejdsmarkedets Tillægspension*, jf. ovf. I *Lønmodtagernes Dyrtidsfond* består bestyrelsen af 21 medlemmer, hvoraf 6 medlemmer udpeges af finansministeren, medens 15 medlemmer er de til enhver tid værende

lønmodtagerrepræsentanter i Arbejdsmarkedets Tillægspension. En variant af interesserepræsentationen – der selvsagt forekommer naturlig – findes i, at bestyrelsen i *Bløderstatningsfonden* udpeges efter indstilling fra Danmarks Bløderforening. Tilsvarende – men med direkte repræsentation – bestemmer § 18, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 119 af 23. februar 2001 om *Garantifonden for indskydere og investorer*, at to medlemmer skal repræsentere pengeinstitutterne, to medlemmer skal repræsentere realkreditinstitutterne, mens et medlem skal repræsentere fondsmæglerselskaberne. Lidt fjernere kommer man – men stadig med direkte repræsentation – når det i samme bestemmelse hedder, at to medlemmer skal repræsentere indskyderne og investorerne.

I *Landsbyggefonden*, jf. § 76 i lovbekendtgørelse nr. 550 af 20. juni 2000 om almene boliger m.v., finder man til gengæld en markant interesserepræsentation: Fonden ledes af en bestyrelse på ni medlemmer, hvor formanden og fire medlemmer vælges af Boligselskabernes Landsforening, Lejernes Landsorganisation vælger to medlemmer, der skal være boligtagere i alment byggeri, medens Kommunernes Landsforening og Københavns/Frederiksberg Kommune vælger resten. Se tilsvarende *Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond*, hvor 2 medlemmer udpeges af Dansk Galop og Dansk Travsports Centralforbund, medens det ene af de medlemmer, som skatteministeren udpeger, skal komme fra Tipstjenestens administration.

For *AMU-centres* vedkommende gælder, at det enkelte center efter lovens § 6 ledes af en bestyrelse, der normalt skal bestå af 12-16 medlemmer. Arbejdsgivere og arbejdstagere skal være ligeligt repræsenteret og have tilknytning til det arbejdsmarked, som skolen dækker, og så vidt muligt også dække det virkefelt, som skolen har. Amtsrådet og kommunalbestyrelser repræsenteres ved hvert et medlem.

En blanding af interesse- og ekspertrepræsentation ses ved *Danmarks Pædagogiske Universitet*, der er behandlet ndf. kap. 7 (under *1*). En særlig form for "generel interesserepræsentation" ses ved *Statens Kunstfond*, hvor der er nedsat et repræsentantskab til at følge fondens virksomhed, bl.a. med deltagelse af repræsentanter for de politiske partier. En anden variant, der snarere må karakteriseres som en tilsynsfunktion, ses i vedtægterne for *Center for Ligebehandling af Handicappede*, hvor Socialministeriet udpeger en *tilforordnet*, der deltager fast i bestyrelsens møder, men uden stemmeret.

I kap. 4 behandledes under *5.7.* spørgsmålet om en kommunalbestyrelses *instruktionsbeføjelse* over for kommunalt udpegede medlemmer af

en fond. Der er ikke fundet eksempler herpå i undersøgelsen, og det er *konklusionen* på afsnit *11.8*, at der ikke knytter sig nogle fondsretlige problemer til den interesserepræsentation i ledelsen, som de undersøgte love foreskriver.

11.9. *Direktion*

Materialet giver med få undtagelser ikke belæg for, at direktionsspørgsmål har været særligt overvejet. I en del institutioner er der bestemmelser om en direktion, og i de institutioner, der er oprettet ved aktstykke, synes det at være undtagelsesfrit.

Ændringen ved lov nr. 1091 af 29. december 1997 af loven om *Danmarks Grundforskningsfond*[459] tog bl.a. sigte på at adskille hvervet som bestyrelsesformand og direktørposten, der hidtil havde været sammenfaldende. Forarbejderne til bestemmelsen om adskillelse er imidlertid misvisende, idet det hedder, at forbudet i 1992 mod en såkaldt "arbejdende bestyrelsesformand" i aktieselskaber også var slået igennem i erhvervsfondslovens § 12, stk. 3. Dette er ikke tilfældet, idet en direktion ikke er obligatorisk i en erhvervsdrivende fond, og da lovens og aktieselskabslovens regler på dette punkt ikke er sammenfaldende.

§ 6 i loven om *Danmarks Nationalbank* indeholder udførlige regler om direktionen.

11.10. *Repræsentantskab*

I enkelte af de undersøgte institutioner findes der repræsentantskaber, se f.eks. *Forbrugerinformationen*, der ledes af et repræsentantskab og en bestyrelse. Repræsentantskabet på 33 medlemmer udpeges af erhvervsministeren, der tillige udpeger bestyrelsesformanden. Denne er også formand for repræsentantskabet. Den øvrige bestyrelse (der er på 10 medlemmer) vælges efter nærmere regler for en periode op til 4 år, jf. § 2, stk. 4. Der er også et repræsentantskab i *Danmarks Nationalbank*, hvor der bl.a. sidder repræsentanter for Folketinget, jf. § 4.

I *Det Danske Center for Menneskerettigheder* er nedsat et *centerråd*, jf. vedtægternes § 3. Rådet drøfter de overordnede retningslinjer for virksomheden og påser, at aktiviterne er i overensstemmelse med formål og vedtægter. I *Centerrådet* sidder repræsentanter for humanitære organisationer, de politiske partier i Folketinget, arbejdsmarkedets organisationer, Advokatrådet, ministerier samt enkeltpersoner.

---

459. *Folketingstidende 1997/98, tillæg A*, sp. 2044 ff.

Efter § 2 i lov nr. 643 af 19. december 1984 ledes *Team Danmark* af et repræsentantskab som øverste myndighed og en bestyrelse. I bemærkningerne til § 2, stk. 4, finder man følgende godbid:[460]

> »Da der er tale om en selvejende institution, findes det rimeligt, at repræsentantskabet selv blandt sine medlemmer vælger formand og næstformand.«

Se også *Teknologirådet*, der har et repræsentantskab på højst 50 medlemmer, og se *Arbejdsmarkedets Tillægspension*, omtalt ovf.

11.11. *Konklusion*
Det er et gennemgående træk, at der udpeges en bestyrelse for fonden; der er undertiden en direktion, og man finder knopskud i form af repræsentantskaber e.l. Der er ledelsesregler i form af en udpeget bestyrelse i alle institutioner bortset fra tre. Vedkommende minister udpeger bestyrelsen i mere end 3/4 af institutionerne. Materialet kan ikke tages til indtægt for, at der i de spørgsmål, der er undersøgt under *11*, er problemer med uafhængigheden.

Undersøgelsen viste tillige, at ledelsesreglerne rejste en række underspørgsmål, herunder om habilitet, interesserepræsentation og ligestilling.

12. Særlige godkendelsesregler. Klageadgang

12.1. Det fondsretlige udgangspunkt er klart. Det er fondsbestyrelsen, der træffer beslutningerne på fondens vegne, og fondsbestyrelsen har ansvaret for fondens virksomhed.[461] En fondsbestyrelse kan således ikke delegere beslutningerne til tredjemand,[462] men der er intet til hinder for, at det i vedtægterne bestemmes, at fondsbestyrelsen skal *konsultere* tredjemand, f.eks. Rektor ved Handelshøjskolen i København eller domprovsten i Odder. Kravet om en selvstændig ledelse er ikke anset for opfyldt i tilfælde, hvor fondens stifter skal give sit samtykke til alle

460. *Folketingstidende 1984/85, tillæg A*, sp. 419 f.
461. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 137 ff.
462. En særlig konstruktion, der ikke findes andre steder i materialet, findes i reglerne om *Statens Kunstfond*, jf. lovbekendtgørelse nr. 220 af 17. februar 1998. Fonden ledes af en bestyrelse, men den væsentligste administration sker gennem en række udvalg, jf. § 4, stk. 5, hvorefter udvalgene selvstændigt administrerer de dem tillagte fondsmidler. En sådan ordning vil ikke være lovlig i en privat fond.

beslutninger eller har en generel vetoret over for bestyrelsens beslutninger, jf. nærmere kap. 4 (under *6*).

Ved de offentlige fonde må spørgsmålet om uafhængighed bedømmes ud fra to retlige synsvinkler.

Den første synsvinkel har familieskab med reglerne for de private fonde, idet det må antages, at uafhængighedskravet ikke er opfyldt, hvis en ressortminister udelukkende satte sig selv eller sine embedsmænd i vedkommende institutions bestyrelse. Undersøgelsen har ikke godtgjort, at dette skulle være et problem. De to eneste eksempler på, at en offentlig fond styres indefra er i øvrigt forskellige, nemlig *Den sociale pensionsfond*, der bestyres af socialministeren og finansministeren, og *Lodsreguleringsfonden*, der administreres af Forsvarsministeriet.

Den anden synsvinkel har mere principiel (og praktisk) betydning: Det kan ikke antages, at det er tilstrækkeligt med formel uafhængighed i form af en udpeget/beskikket ledelse; det må desuden kræves, at vedkommende lov ikke stiller sådanne krav til fondens bestyrelse (navnlig i henseende til at indhente samtykke til forskellige dispositioner), at det reelt er ressortministeren, der driver fonden. I modsat fald ville en ledelse være have ansvaret for handlinger eller undladelser, som de reelt ikke har indflydelse på. Man må derfor se på, hvilke beføjelser ministeren har ifølge den lov, der stifter fonden. Undersøgelsen af bilag A-fondene har ikke udvist eksempler, der godtgør, at dette skulle være et problem. Disse fonde viser et noget andet billede end de institutioner, der undersøges i kap. 7-8. Også ved de fonde, der undersøges i dette kapitel, må det imidlertid undersøges, om der er særlige godkendelsesregler (der går videre end de tilsynsregler, der er forudsat i fondslovene) og også eventuelle bestemmelser om klageadgang kan have betydning ved bedømmelsen.

> Det må antages at være en offentligretlig tankegang, der fører til regler om klageadgang, men det ligger på grund af det ovennævnte klart, at regler om en særlig *klageadgang*[463] til særlige nævn e.l. over en fondsbestyrelses beslutninger ikke er godt foreneligt med fondsretten.
>
> Se fra undersøgelsen § 27 i lovbekendtgørelse nr. 185 af 11. marts 2001, hvorefter klager over afgørelser, der er truffet af *Arbejdsgivernes Elevrefusion*, kan indbringes for et ankenævn, og § 28 i lovbekendtgørelse nr. 5 af 4. januar 2001 om *Arbejdsmarkedets Tillægspension*, hvorefter afgørelser om medlemsskab, bidrag, herunder beregning og opkrævning, og pension

463. Dette spørgsmål må ikke forveksles med fondsmyndighedens opgaver, jf. fondslovens § 37 og erhvervsfondslovens § 37. Bestemmelserne er kommenteret i *Fonde og Foreninger I* s. 178 f.

kan indbringes for et særligt ankenævn. Efter § 24 i lov nr. 315 af 14. maj 1997 kan *Rejsegarantifondens* afgørelser vedrørende registreringspligt og sikkerhedsstillelse indbringes for Erhvervsankenævnet.

Se også vedtægterne for *Fondet for Dansk-Svensk Samarbejde*, jf. Udenrigsministeriets cirkulære af 25. juni 1991. Vedtægterne, der erstatter en fundats fra 1960, bygger på den skrivning, der var almindelig ved de stadfæstede fundatser for private fonde, bortset fra at det i § 5, stk. 3, hedder, at spørgsmål om nydelse af fondet afgøres af bestyrelsen, *hvis afgørelser dog kan indankes for ministeren for nordisk samarbejde*. (fremhævelsen sket her).

Spørgsmålet om *klageadgang* til ressortministeren er iøvrigt behandlet under *12.2*.

12.2. Koblingen på dette punkt til fondslovene ses i, at fondslovene som omtalt i kapitel 5 (under *2*) bestemmer, at fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov, falder uden for lovene, hvis der er et (tilstrækkeligt/alternativt) *tilsyn af en offentlig myndighed*. *Betænkningen* s. 44 pegede bl.a. på, at »Det er karakteristisk, at mange af disse selvejende institutioner er oprettet ved eller i henhold til lov eller undergivet offentlig tilsyn i kraft af lovgivningen inden for det område, hvor de udøver deres virksomhed.«

Det er herefter spørgsmålet, hvad der nærmere ligger i begrebet *tilsyn*, der ikke synes at være lovmæssigt reguleret. Når begrebet anvendes, forudsættes det enten bekendt eller værende lig med summen af vedkommende myndigheds kompetencer i henhold til vedkommende særlov, på fondsområdet eksempelvis Civilretsdirektoratets kompetence som fondsmyndighed. Ved den nærmere behandling bortses der fra ministergodkendelse af vedtægterne, der er behandlet ovf. under *9*.

Allerede sproget giver noget af svaret. Begrebet tilsyn med en institution må i denne sammenhæng ses som modsætningen til (egentlig) *styring af institutionen*, der typisk er af noget mere konkret art. Begge begreber er i familie med ordet *kontrol*, men forskellen er bl.a., at kontrollen ved styring er en løbende proces, hvorimod kontrollen ved tilsyn typisk er efterfølgende og har karakter af et check af, om vedkommende institution har opført sig ordentligt. Således fastlagt forstår jeg ved begrebet tilsyn, at en myndighed er tillagt kompetence til at påse, om institutionen overholder lovgivningen. Dette sker typisk efterfølgende, d.v.s. at rapporteringen sker via årsregnskab eller oplysninger, som tilsynsmyndigheden udbeder sig. I nogle tilfælde kræves myndighedens forudgående samtykke til visse dispositioner, men denne kompetence (udtrykt i lov) omfatter alle institutioner og ikke kun den konkrete.

Eksemplificeret ved fondsloven kan Civilretsdirektoratet kræve årsregnskab indsendt og anmode om uddybende oplysninger. Direktoratets samtykke kræves også i visse tilfælde, der er specificeret i loven, f.eks. permutation af vedtægterne, men der er i intet tilfælde tale om, at direktoratet kan overtage fondens liv. Derimod tager begrebet styring sigte på, at ressortministeren ved konkrete eller generelle virkemidler kan påvirke en institutions liv, typisk med henblik på at der opnås kvalitet – d.v.s. den kvalitet ministeren ønsker – i institutionens virke. En anden markant forskel ses eksempelvis i undervisningsministerens kompetence til at tilbagekalde grundlaget for en skoleordning.

Et af de få steder, man synes at finde en mere principiel drøftelse af tilsynsspørgsmålet, er *Eksport Kredit Fonden*, der er oprettet ved lov nr. 1070 af 20. december 1995 om Dansk Eksportkreditfond m.v. (nu lovbekendtgørelse nr. 913 af 12. september 1999).

I § 2, stk. 1, hedder det, at Eksport Kredit Fonden er en selvstændig, statslig forvaltningsenhed.[464] Om erhvervsministerens tilsyn m.v. hedder det i forarbejderne til lovændringen i 1999-loven bl.a.:

> »Ministeren tillægges i henhold til loven beføjelse til at fastsætte regler for EKFs virksomhed, herunder om regnskab, beretning og tilsyn, samt til at udnævne og afskedige direktøren og udpege bestyrelsen, herunder dens formand. ...
>
> Ministeren udøver sin tilsynspligt med EKF gennem sine beføjelser til at udpege bestyrelsen og direktøren, gennem EKFs beretning, gennem godkendelsen af regnskabet samt vedtægterne. Ministeren får endvidere fuld adgang til at få udleveret samtlige oplysninger fra EKF, og herunder at fastlægge nærmere regler om løbende rapportering om økonomi m.v. ...«

Om forholdet til ministeren hedder det i øvrigt, at »Bestyrelsen bliver EKFs øverste myndighed. ... Hensigten med denne organisering er at sikre en eksportkreditordning, der udøves på forsikringsinstitutlignende vilkår, men med fornøden hensyntagen til og under kontrol af det politiske system, dog uden mulighed for politisk afgørelse af konkrete eksportkreditsager. Det vil derfor ikke være muligt at indbringe EKFs afgørelser for erhvervsministeren.«

I undersøgelsen finder man en række varianter over godkendelses-/tilsynsspørgsmålet.

For *AMU-centre* bestemmer lovens § 1, stk. 4, at centrene skal følge de regler om målgrupper og adgangskrav, uddannelseskrav til lærere,

464. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 4826 ff.

uddannelsesplaner og kursuslinier og andre forhold ved de pågældende uddannelser, som fastsættes af arbejdsministeren efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser, eller som følger af anden lovgivning. Ifølge § 2 kan arbejdsministeren fastsætte vilkår for godkendelse af centrene, herunder regler for vedtægternes indhold efter udtalelse fra Uddannelsesrådet. Arbejdsministeren kan endvidere meddele påbud og forbud til centrene angående overholdelsen af vilkår og af vedtægter.

§ 2, stk. 2, bestemmer, at arbejdsministeren kan tilbagekalde en godkendelse, hvis der ikke længere er behov for centret, eller hvis centret ikke overholder lovens regler. Stk. 3 går den modsatte vej: Arbejdsministeren kan modsætte sig en beslutning fra bestyrelsen om at nedlægge et center, og ministeren kan fastsætte vilkårene for videreførelsen af centret. I øvrigt fører arbejdsministeren tilsyn med centrene og vejleder disse. Ministeren kan bestemme, at centrene skal anvende fælles administrative systemer. Standardvedtægten er fastsat ved bekendtgørelse.

Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring er undergivet intensive regler om institutionens investeringer, smh. arbejdsskadelovens § 57 H-J. Institutionen står under tilsyn af Finanstilsynet, hvis afgørelser efter § 57 P kan indbringes for Erhvervsankenævnet. Også *Arbejdsmarkedets Tillægpension*, *Danmarks Skibskreditfond, Garantifonden for indskydere og investorer* og *Lønmodtagernes Garantifond* står under tilsyn af Finanstilsynet.

§ 10 i loven om *Blødererstatningsfonden* bestemmer, at fonden på forlangende skal give sundhedsministeren enhver oplysning om fondens virksomhed. En tilsvarende tilsynsregel findes for *Danmarks Grundforskningsfond*; forskningsministeren fører tilsyn med fonden, herunder med fondens anbringelse af midler, og ministeren og Rigsrevisionen kan kræve alle oplysninger af fonden. *Dansens Hus* skal indsende budget til de tilskudsgivende myndigheder, der kan forlange enhver oplysning om institutionens økonomi. *Handelsflådens Velfærdsråd* skal efter lovens § 9 efter anmodning meddele erhvervsministeren enhver oplysning om rådets forhold. Budget og regnskab skal godkendes af ministeren. *Center for Ligebehandling af Handicappede* er efter vedtægternes § 7 undergivet de til enhver tid af Den Sociale Sikringsstyrelse fastsatte bestemmelser om tilsyn m.v. Tilsvarende gælder *Center for små Handicapgrupper*. For *Team Danmark* gælder, at institutionens budget, regnskab og beretning skal sendes til kulturministeren med repræsentantskabets bemærkninger. Ministeren forelægger for Folketingets kulturudvalg materialet ledsaget af ministerens udtalelse/vurdering.

For *Fonden Dansk Center for Byøkologi* skal hvert år udarbejdes et budget, der skal forelægges bestyrelsen og efterfølgende godkendes af By- og Boligministeriet og Århus Kommune. Efter vedtægternes § 12, stk. 2, skal »Væsentlige dispositioner som køb, salg og pantsætning af fast ejendom godkendes af By- og Boligministeriet«. Vedtægtsændringer skal godkendes af Miljø- og Energiministeriet og By- og Boligministeriet, før de er gyldige. Ændringer af § 1 (fondens navn og hjemsted), § 5 (bestyrelsens sammensætning), § 11 (bestemmelser om budget og revision) og § 14, stk. 1 (fondens ophør) godkendes af Århus Kommune.

Også i denne forbindelse påkalder *Forskningscentret ved Hørsholm* sig interesse: I den hidtidige lov (fra 1978) hed det i § 2, stk. 3-4, at undervisningsministeren hvert år skulle godkende institutionens budget, og at regnskaberne skulle revideres af Rigsrevisionen. Ved en ændringslov i 2001 ophævedes disse bestemmelser, og der indsattes nye bestemmelser i § 2, stk. 3-5:

> »Forskningscentrets regnskab udarbejdes af bestyrelsen og forelægges med revisionens bemærkninger IT- og forskningsministeren til godkendelse.
>
> *Stk. 4*. Forskningscentrets regnskabsår er kalenderåret. Årsregnskabet udarbejdes efter årsregnskabslovens principper.
>
> *Stk. 5*. Forskningscentrets regnskaber revideres i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m.«

I bemærkningerne til bestemmelserne hedder det:

> »Bestemmelsen i § 2, stk. 3, hvorefter ministeriet hvert år godkender Forskningscentrets budget foreslås ophævet, idet det må forudsættes, at det er bestyrelsen for en selvejende institution, der bærer det overordnede ansvar for institutionens budget. Der sigtes således mod på dette punkt at bringe Forskningscentret på linie med praksis for andre selvejende institutioner. Dette understøttes yderligere af, at Forskningscentret ikke modtager finanslovsmidler.
>
> Rigsrevisionen har i sit høringssvar foreslået, at der i loven indarbejdes bestemmelser om, hvem der er ansvarlig for udarbejdelsen af Forskningscentrets årsregnskab, efter hvilke principper årsregnskabet skal udarbejdes, og hvem der har kompetencen til at godkende regnskabet.
>
> ...
>
> Forskningscentret revideres i dag som en statsinstitution. Begrundelsen for ændringsforslaget er, at centret har ønsket, at det fremover bliver revideret som andre selvejende institutioner med mulighed for en intern revision i kombination med Rigsrevisionen.
>
> Formuleringen af bestemmelsen giver rigsrevisor mulighed for at indgå en sådan aftale efter § 9 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.«

Konklusionen er, at fondsretten ikke har været anset til hinder for en flora af bestemmelser i regelgrundlaget for de offentlige fonde med hensyn til godkendelse af visse dispositioner, herunder en lovmæssig fastsat klageadgang, og det er tydeligt, at lovgivningen på dette punkt er skrevet ud fra en offentligretlig tilgang. Det må imidlertid tages i betragtning, at fondslovene i § 1 netop lægger op til, at disse fonde skal være under tilsyn, således at dette ikke i sig selv rejser et problem (bortset fra særlige klagenævn o.l.). Endelig giver materialet ikke grundlag for at antage, at tilsynet på området har et sådant omfang, at det snarere har karakter af styring.

13. Regnskab og revision

Der er overalt givet bestemmelser om institutionens årsregnskab og revisionen af denne. Da der på dette punkt er et væsentligt sammenfald med de institutioner, der undersøges nedenfor, er der sket en samlet behandling i kap. 8 (under *10)*.

Kapitel 7

Udvalgte områder

1. Undervisningsministeriets selvejende institutioner[465]

1.1. *Problemkredsen*

I de to hovedbilag optræder en række selvejende institutioner med tilknytning til Undervisningsministeriets (og Forskningsministeriets) område. Enkelte institutioner er oprettet direkte ved vedkommende særlov (eksempelvis *Danmarks Pædagogiske Universitet*), men ofte optræder institutionerne gruppevis, eksempelvis »Produktionsskoler etableres som selvejende institutioner« eller »Teknika skal være selvejende institutioner«. Undervisningsministeriets selvejende institutioner er af flere grunde udskilt til et særligt afsnit her. De optræder i en sammenhæng, hvor der er en stærk tradition for anvendelsen af figuren selvejende institution,[466] og det er en udvikling, der er blevet forstærket i de seneste 10-12 år. Man har forsøgt i lovenes forarbejder at betone og at håndhæve de selvejende elementer, man har opfundet et nyt begreb, som man har kaldt "ægte selvejende institutioner", og nogle omdannelser af statsinstitutioner til selvejende institutioner – navnlig *Danmarks Tekniske Universitet* – er sket under ganske stor politisk bevågenhed. Endelig er området et af de få eksempler på, at den selvejende institution anvendes som et paradigma.

Afsnittet indledes med nogle eksempler på, hvorledes man tidligere håndterede problemstillingen (*1.2.)*, hvorefter der i afsnit *1.3*. redegøres for 1996-loven om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. Det var den første hovedlov i nyere tid, og den har været styrende for den videre udvikling. Den følgende udvikling, herunder ændringerne i 1996-loven, behandles i afsnit *1.4*., hvorefter der gives en særlig omtale af loven om *Danmarks Tekniske Universitet*, der i en række henseender er repræsentativ for den tankevækkende politik, der har været ført i de

465. Ved regeringsomdannelsen i november 2001 blev Forsknings- og IT-ministeriet omdannet til Ministeriet for Videnskab, teknologi og udvikling, og universiteterne blev overført hertil. Dette ændrer ikke ved, at det er Undervisningsministeiet, der tidens løb har udtænkt den lovgivning, jeg analyserer i kap. 7 (under *1*), og jeg har derfor beholdt henvisningerne til Undervisningsministeriet.

466. I *Offentlig Interesse* s. 93 oplyses, at der er ca. 1350 institutioner fordelt på en række uddannelsesformer og -områder.

senere år. Herefter redegøres for den øvrige lovgivning på ministeriets område ("bilag B-institutionerne").

1.2. *Lovgivningen indtil 1996*

Ser man på lovgivningen på Undervisningsministeriets område i det 20. århundrede, finder man allerede dér en række eksempler på en blandet anvendelse af forskellige organisationsformer, statsinstitutioner, private institutioner, som det offentlige i betydeligt omfang nærede ved tilskud eller bevillinger, og selvejende institutioner enten som et organisationskrav ved vedkommende uddannelsesretning eller som institutioner nævnt direkte i loven. Her gives blot nogle eksempler:

1.2.1. Ser man på universitetssiden, finder man et billede, hvor eksempelvis *Handelshøjskolen i København* og *Handelshøjskolen i Aarhus* lovgivningsmæssigt har været (og er) kategoriserede som selvejende institutioner, medens *Københavns Universitet* altid har været en statsinstitution. *Aarhus Universitet* blev statsinstitution ved styrelsesloven i 1970, men havde inden da kategori som selvejende institution. *Danmarks Tekniske Højskole*, senere *Danmarks Tekniske Universitet*, var kategoriseret som statsinstitution indtil den 1. januar 2001.

Handelshøjskolen i København blev grundlagt dem 1. oktober 1917.[467] I mange år levede den i Købmandsskolens og Foreningen til Unge Handelsmænds uddannelsesregie og var ikke selvstændig. Det hed i en statut fra 1935, at læreanstalten ejes og drives af foreningen. Det blev fastsat i lov nr. 272 af 14. juni 1951, at en handelshøjskole enten skulle ejes af en handelsorganisation og drives for dennes regning, eller være organiseret som en selvejende institution, der modtog tilskud fra myndigheder og organisationer. Skiftet skete dog først i 1965 efter gennemførelsen af lov nr. 93 af 26. maj 1965 om handelshøjskoler.[468] I § 3 i lovbekendtgørelse nr. 864 af 27. september 1996 hedder det, at »Handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger skal være selvejende institutioner, hvis vedtægter godkendes af undervisningsministeren.«

> I historisk lys skal kategorispørgsmålet også ses i lyset af den næsten samtidige om godkendelse af handelsskoler, tekniske skoler m.v., hvoraf fremgik at disse skoler skulle være selvejende institutioner. Dette krav skyldtes navnlig, at en række handelsskoler m.v. i årene før var blevet omdannet som følge af, at de hidtidige ejere ikke længere økonomisk var

467. Smh. *Jens Vibæk* og *Jan Kobbernagel*: Foreningen til Unge Handelsmænds Uddannelse 1880-1980 (1980) s. 177 ff.

468. *Folketingstidende 1964/65, tillæg A*, sp. 2113 ff.

i stand til at drive skolen. Man var tiltalt af den tanke, at der stod en kreds bag skolen, og man ville undgå problemer ved ejerskifte. Det offentlige trådte til med bevillinger, bl.a. på vilkår at bygninger m.v. blev overdraget til institutionen. Ideologien om den selvejende institution som den rette organisationsform er dog ældre, smh. *Ernst Kauffmann* s. 422 ff med yderligere henvisninger, og den præger udviklingen helt frem til vore dage, smh. ndf.

Loven om handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger indeholder flere bestemmelser, der er interessante i den sammenhæng, jeg behandler, herunder "fælles gods" *dels* fra den tidlige lovgivning omtalt i småtrykket ovf. *dels* fra lovgivningen, der omtales under *1.3.* og *1.4.* Det er således efter § 4, stk. 1, en betingelse for *godkendelse af oprettelsen af en institution*, at den indgår som et hensigtsmæssigt led i en landsomfattende planlægning til opfyldelse af konstaterede behov eller forventede behov for sådanne institutioner, og efter stk. 2 kan godkendelsen tilbagekaldes, hvis der ikke længere er behov for institutionen, eller hvis denne ikke iøvrigt opfylder vilkår for godkendelsen eller pålæg.

Udgifterne til driften af handelshøjskolerne afholdes af staten, jf. § 6, stk. 1, hvor det samtidig hedder, at det er en betingelse, at tilvækst i formuen hidrørende fra perioden efter 1. januar 1991, bortset fra de i § 4 a, stk. 2, nævnte gaver, i tilfælde af handelshøjskolens ophør anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter undervisningsministerens bestemmelse, se herom nærmere kap. 9. Udstyr og inventar stilles til rådighed af staten. Staten kan yde handelshøjskolerne afdragsfri lån til opførelse, ombygning eller køb af bygninger. Lånene forrentes med den til enhver tid fastsatte officielle diskonto. Renten tilskrives en gang om året. Der sker ingen renteindbetaling, men værditilskrivningen optages i institutionens regnskab som en passivpost og forfalder til betaling sammen med statslånet.

1.2.2. For *Aarhus Universitet* er udviklingen gået den anden vej. Det begyndte som et lokalt initiativ i starten af 1920'erne, og i § 6 i lov nr. 153 af 7. maj 1937 om Aarhus Universitet hed det, at Aarhus Universitet er en selvejende institution, hvis statutter skal godkendes af undervisningsministeren. Ved styrelsesloven i 1970[469] blev universitetet kategoriseret som statsinstitution. Efter lovens § 12, stk. 2, ophævedes den hidtidige lov om Aarhus Universitet, og efter stk. 3 overtog staten

469. Lov nr. 271 af 4. juni 1970 om universiteternes styrelse, jf. *Folketingstidende 1969/70, tillæg A*, sp. 2081 ff. Se også *Betænkning I nr. 365/1964* og *Betænkning II nr. 475/1968 om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation.*

»grunde, bygninger, inventar og samlinger, der tilhører eller er stillet til rådighed for den selvejende institution Aarhus universitet, med undtagelse af aktiver under de i § 12 nævnte fonde og legater.« Det hed i forarbejderne:

> »Spørgsmålet om opretholdelse af universitetets status som selvejende institution var i 1957 genstand for indgående overvejelser og drøftelser mellem universitetet og undervisningsministeriet. Drøftelserne resulterede i, at ministeriet ved skrivelse af 23. september 1957 meddelte, at man kunne tiltræde, at universitetet indtil videre bevarede sin status som selvejende institution, men at spørgsmålet om en eventuel overgang til egentlig statsinstitution ville være at optage til fornyet overvejelse efter forløbet af 10 år. ...«

Se også *Betænkning II nr. 475/1968 om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation* s. 64 f, hvor det først nævnes, at universitetet er en selvejende institution med en universitetsbestyrelse, hvor der ikke alene sidder repræsentanter for universitetet, men tillige for de kredse, der i sin tid oprettede institutionen. Herefter hedder det bl.a.:

> »Da Aarhus universitets drifts- og investeringsudgifter i de senere år – bortset fra kommunale og private tilskud, som nu nærmest er af symbolsk karakter – udelukkende er blevet dækket af henholdsvis statstilskud og rente- og afdragsfrie statslån, er universitetsbestyrelsens funktion som universitetets økonomisk-administrative ledelse i praksis ophørt. Som en konsekvens heraf foreslår udvalget, at universitetsbestyrelsen ophæves, og at Aarhus universitet får samme status som de to statsuniversiteter.
>
> ...
>
> Da Aarhus universitets stilling som selvejende institution således efterhånden kun er af rent formel karakter, og da denne stilling på den anden side kræver en administrativ særbehandling af en række af universitetets sager, vil udvalget også af denne grund finde det bedst stemmende med de faktiske forhold, at Aarhus universitet gøres til et statsuniversitet.«

1.2.3. I et lidt andet historisk lys kan det nævnes, at § 1 i lov nr. 165 af 6. maj 1980 havde følgende ordlyd:

> »Staten yder støtte til Den Frie Lærerskole i Ollerup og Det Nødvendige Seminarium i Tvind under betingelse af:
>
> 1) at institutionen er en selvejende institution, hvis vedtægter er godkendt af undervisningsministeren,

2) at institutionens virksomhed foregår inden for rammer, der er fastlagt af undervisningsministeren efter forhandling med institutionen og
3) at institutionens leder er godkendt af undervisningsministeren.«

1.2.4. Ved lov nr. 76 af 27. februar 1980[470] blev undervisningsministeren bemyndiget til per 1. januar 1980 på statens vegne at overtage de sociale højskoler i København, Århus, Odense og Esbjerg. Højskolerne havde hidtil haft status af selvejende institutioner. I § 1, stk. 2, hed det, at »Staten overtager eller indfrier de sociale højskolers gældsforpligtelser, men yder intet vederlag for overtagelsen af højskolerne.«

Ved lov nr. 180 af 14. maj 1980[471] blev den selvejende institution Danmarks Journalisthøjskole og det statslige institut for Presseforskning – der havde en fælles lov fra 1970 – fusioneret til *Danmarks Journalisthøjskole*, der efter lovens § 1 er en statsinstitution. I § 15, stk. 3, hedder det, at staten samtidig med lovens ikrafttræden vederlagsfrit overtager Danmarks Journalisthøjskoles bygninger, inventar m.v.

Ved lov nr. 93 af 15. februar 1989 om sammenlægning og nedlæggelse af seminarer[472] blev det bl.a. besluttet at sammenlægge Marselisborg Seminarium og Århus Seminarium. Det hed i sidstnævntes vedtægter, at de til enhver tid værende værdier efter fradrag af gæld ved institutionens ophør skulle tilfalde Indre Mission. Ved aktstykke 36 af 1. november 1989 tiltrådte Folketingets Finansudvalg, at den fortsættende institution, Århus Fællesseminarium (der også var kategoriseret som en selvejende institution) kunne optage et statslån på 7,5 mio. kr. til delvis dækning af Indre Missions tilgodehavende.[473]

1.2.5. Som illustration af floraen kan nævnes, at lov nr. 1076 af 20. december 1995 omhandler *sektorforskningsinstitutioner*. Disse institutioner defineres i § 1, stk. 1, som statslige institutioner, hvor forskning indgår som en væsentlig aktivitet.[474] Efter § 2 er en sektorforskningsinstitution en selvstændig institution under vedkommende ministers ansvar. Institutionens forhold reguleres i en vedtægt, der skal godkendes af ressortministeren, men det kan ske ved bekendtgørelse. Institutionen ledes af en bestyrelse, der udpeges af ressortministeren. Efter § 3, stk. 2,

470. *Folketingstidende 1979/80, tillæg A*, sp. 407.
471. *Folketingstidende 1979/80, tillæg A*, sp. 881 f.
472. *Folketingstidende 1988/89, (1. saml.), tillæg A*, sp. 3073 ff og *tillæg B*, sp. 423 ff og 613 ff. Se om loven også ndf. under *1.7.2.3* med *U 1993.321 H*.
473. Smh. *Beretning nr. 11/1990 om selvejende institutioners stilling* s. 15.
474. Dog falder institutioner, der er omfattet af universitetsloven eller af lov om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet ikke under loven. Det samme gælder arkiver, biblioteker, museer og lignende institutioner, der hører under Kulturministeriet.

2. pkt. skal formanden og bestyrelsens flertal være uafhængige af den minister, under hvis område institutionen hører. Der er medarbejdervalgte repræsentanter i bestyrelsen.

Trods definitionen i § 1, stk. 1, finder der også sektorforskningsinstitutter, der er kategoriseret som selvejende. Jeg nævner fra undersøgelsen *Bornholms Forskningscenter*, der efter vedtægterne er et sektorforskningsinstitut organiseret som en selvejende institution under Forskningsministeriet. Centret blev oprettet i 1993 som led i den såkaldte "Bornholmerpakke" og ledes af en bestyrelse på 10 medlemmer, der udpeges af forskningsministeren. Institutionens formål er at udføre og formidle regional- og turismeforskning med speciale i regionale problemstillinger med særlig relevans for Østersøområdet.

1.2.6. I 1992 gennemførtes lov om universiteter m. fl., nu lovbekendtgørelse nr. 1117 af 22. december 1999 med senere ændring. Denne lov indeholder først og fremmest regler om ledelsen af universiteter og andre højere uddannelsesinstitutioner, og den behandler ikke kategorispørgsmålet, men det er værd at lægge mærke til, at det indgik i begrundelsen for lovforslaget, at universiteterne skulle tilføres et økonomisk selvstyre.

1.3. *Lov nr. 311 af 24. april 1996 om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v.*

1.3.1. Man får følgende billede af de aktiviteter, der er omtalt under *1.2*., sammenholdt med bilag B: Undervisningsministeriet har i mange år fulgt en linie, hvor den selvejende institution som organisationsmodel har været den fremherskende ("politisk ønskelige"), og i mange tilfælde ligefrem har været et krav for, at en given skole, uddannelse eller tilsvarende aktivitet kunne godkendes (og dermed få offentlige tilskud eller bevillinger). Andre institutioner har været kategoriserede om statsinstitutioner, og der er eksempler på skift begge veje.

Selvejeformen er siden blevet yderligere accentueret i Undervisningsministeriets lovgivning, navnlig ved og efter lov nr. 311 af 24. april 1996 og lov nr. 312 af s.d. I de almindelige bemærkninger til lovene hed det ligefrem:

> »Det offentlige institutionsbegreb er under hastig forvandling. Øget decentralisering, større frihed til at fastsætte egne styrelsesordninger og nye frihedsgrader i henseende til økonomisk dispositionsfrihed er markante træk i udviklingen.

> På undervisningsministeriets område har der i mange år været tradition for, at *selvejende institutioner* varetager undervisningen på en række områder. Det gælder såvel de uddannelser, der imødekommer de samfundsmæssige behov for et landsdækkende udbud af kompetencegivende uddannelser, som de mere alternative skoleformer. Selvejeformen med sin selvstændige styreform har vist sig velegnet for uddannelsesinstitutionerne.
>
> ...
>
> Samtidig giver forslaget *statsinstitutionerne* og andre selvejende institutioner en mulighed for at blive selvejende institutioner, der er godkendt efter denne lov. Den enkelte institution udarbejder vedtægt som grundlag for dens overgang til selvejende institution efter denne lov. Vedtægten skal godkendes af ministeren, der samtidig tager stilling til de nærmere vilkår for eventuel overdragelse af hidtidig statsejendom til institutionen.
>
> ...
>
> De private seminarer ... administreres efter de nugældende regler ikke som ægte selvejende institutioner. Bevillingsmæssigt har disse institutioner været stillet på samme måde som statsinstitutioner. ... Efter lovforslaget ... vil disse selvejende institutioner blive ægte selvejende institutioner med ansvarlige bestyrelser, selvstændigt kapitalansvar, adgang til lån i Hypotekbanken, privat revision og overgang til bygningstaxameter. Rigsrevisionen vil dog fortsat revidere institutionernes regnskaber i henhold til rigsrevisorlovens § 2, stk. 1.
>
> ...
>
> Selvejeformen indebærer, at institutionerne skal aflægge selvstændigt revideret regnskab, og institutionerne vil derfor have merudgifter til revision. Institutionerne vil derimod ikke have merudgifter til forsikring, idet statens selvforsikring fortsat vil omfatte disse institutioner.«

1.3.2. Lov nr. 311 af 24. april 1996 om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v.[475] søgte således at give institutionerne større selvstændighed og øgede økonomiske frihedsgrader. Man anvendte som paradigma kendte regler, idet lovgivningen om handelsskoler m.v. (der var blevet til erhvervsskoler m.v.) synes at have dannet forlægget. I bemærkningerne til § 1 opregnes en række institutioner, der ville blive omfattet, og man finder følgende godbid:

> »Lovforslaget retter sig således primært mod de selvejende seminarer og nogle få andre lignende videregående uddannelsesinstitutioner, *som skønnes at være modne til at overgå til ægte og udvidet selveje* (min fremhævelse) med tilhørende overtagelse af kapitalforvaltning og kapitalansvar m.v.«

475. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 3410 ff og *tillæg B*, sp. 434.

I hovedtræk regulerer loven følgende forhold: Den omfatter efter § 1 selvejende institutioner, der af undervisningsministeren godkendes til at give videregående uddannelse eller efter- og videreuddannelse. Undervisningsministeren kan efter forhandling med institutionen beslutte, at andre selvejende uddannelsesinstitutioner, der er godkendt efter anden lovgivning, bortset fra institutioner omfattet af universitetsloven, og at statslige uddannelsesinstitutioner (bortset fra universiteter) kan blive godkendt efter loven.

Efter § 2, stk. 2, kan undervisningsministeren efter forhandling med finansministeren fastsætte regler om vilkårene for overdragelse eller anvendelse af statens faste ejendomme til institutioner, der overgår til selveje. § 34 fastsætter, at udstyr og lignende, der er stillet til rådighed for institutionerne, overgår til institutionernes ejendom.

§§ 3-4 indeholder samme regler om godkendelse af nye institutioner og om tilbagekaldelse af godkendelsen som omtalt under handelshøjskoleloven. § 5 indeholder samme bestemmelse om anvendelsen af tiloversbleven formue i tilfælde af institutionens ophør. Institutionens forhold skal efter § 7 reguleres i en vedtægt, der godkendes af undervisningsministeren. Vedtægterne skal bl. a. indeholde bestemmelser om institutionens uddannelsesformål og fagområde, om bestyrelsens sammensætning og funktionsperiode, om medarbejder- og studenterindflydelse samt om institutionens kapitalforhold.

Den selvejende institution ledes af en bestyrelse, § 8, der skal sammensættes således, at flertallet af medlemmer samt formanden kommer fra aftagerkredse og andre kredse uden for institutionen, der har en væsentlig interesse i institutionens virksomhed.

I § 10 hedder det:

»Bestyrelsen er over for undervisningsministeren ansvarlig for institutionens virksomhed, herunder for forvaltningen af de statslige tilskud m.v., jf. § 23.

Stk. 2. Hvis bestyrelsen ikke efterkommer påbud fra undervisningsministeren om berigtigelse af nærmere angivne forhold, kan undervisningsministeren beslutte,

1) at bestyrelsens opgaver eller dele heraf i en periode varetages af personer, der udpeges af undervisningsministeren, eller
2) at bestyrelsen træder tilbage, således at en ny bestyrelse skal vælges efter reglerne i institutionens vedtægt.

> *Stk. 3*. Hvis bestyrelsen ved sine dispositioner bringer institutionens videreførelse i fare, kan undervisningsministeren beslutte, at bestyrelsen straks træder tilbage, og kan i forbindelse hermed indsætte et midlertidigt styre, indtil der er udpeget en ny bestyrelse efter reglerne i institutionens vedtægt.«

Loven indeholder endvidere en række bemyndigelser til undervisningsministeren vedrørende uddannelserne, adgang til uddannelserne m.v. § 14 omhandler de offentlige tilskud, og § 15 gav regler om statsgaranti for institutionernes lån til byggeri. § 15 blev ophævet ved en lovændring i 1998, begrundet i afviklingen af Hypotekbanken. Herefter kom der to større ændringer af loven i 2000.

1.3.2.1. Lov nr. 478 af 31. maj 2000[476] ændrede en række love om selvejende uddannelsesinstitutioner. I selvejelovens § 8 blev der givet regler om bestyrelsen, der svarer til de, der er omtalt ndf. under *1.6.2*. om daghøjskoler, og i § 12 a blev det fastsat, at en institution i sit virke som selvejende institution skal være uafhængig, og at institutionens midler alene må komme institutionens uddannelsesformål til gode. Også denne bestemmelse blev gentaget i andre love, smh. ndf. under *1.6*. Om baggrunden for lovændringerne hed det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at de havde til formål at præcisere og sikre den enkelte selvejende institutions uafhængige status i lighed med den stramning af lovgivningen, der var gennemført i 1995/96.

1.3.2.2. Ved lov nr. 482 af 31. maj 2000[477] blev der etableret en sektor for "Centre for Videregående Uddannelse", og § 1, stk. 1, kom til at lyde

> »Loven omfatter Centre for Videregående Uddannelse (CVU'ere) og andre selvejende institutioner, der af undervisningsministeren godkendes til at give videregående uddannelse eller efter- og videreuddannelse.«

De nærmere regler for sådanne centre (§§ 27a-k) forbigås i denne sammenhæng. Det frembyder større interesse, at lovændringen i § 5 a gav undervisningsministeren bemyndigelse til efter indstilling fra bestyrelsen at tillade, at selvejende uddannelsesinstitutioner sammenlægges til én selvejende uddannelsesinstitution. Statslige uddannelsesinstitutioner kan indgå i sammenlægningen. Ministeren kan også tillade, at en selvejende uddannelsesinstitution ved spaltning overdrager sine aktiver og

476. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5702 ff.
477. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5055 ff.

gæld som helhed eller en del heraf til en eller flere institutioner. I bemærkningerne til loven hedder det bl.a.:

> »Undervisningsministerens godkendelse indeholder endvidere et fondsretligt aspekt, når selvejende institutioner indgår i sammenlægningen, idet selvejende uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område er fonde, som er undtaget fra reglerne i lov om fonde og visse foreninger, jf. dennes § 1, stk. 2, nr. 3. For disse institutioner har spørgsmål om vedtægtsændringer, sammenlægning m.v. hidtil været reguleret af almindelige permutationsretlige grundsætninger, således at afgørelser er truffet af Undervisningsministeriet efter høring af Civilretsdirektoratet, som udøver Justitsministeriets permutationskompetence. § 5 a indebærer, at beslutning i sager om sammenlægning af uddannelsesinstitutioner herefter alene træffes af undervisningsministeren. Ved administrationen af ordningen vil ministeriet følge den praksis, som Civilretsdirektoratet på det fondsretlige område har fastlagt vedrørende sammenlægninger m.v., jf. lov om fonde og visse foreninger § 32. Ved vurderingen af en ansøgning om sammenlægning påser ministeren bl.a., at der tages de fornødne hensyn til aktuelle rettigheder og berettigede forventninger om ydelser fra institutionerne, jf. stk. 4. Undervisningsministeren vil i øvrigt inddrage de særlige forhold, som kendetegner selvejende uddannelsesinstitutioner, når det vurderes, om der bør gives tilladelse til sammenlægning.«

Det kan ikke siges tydeligere, at Undervisningsministeriet mener, at der er tale om fonde.

1.3.2.3. En væsentlig del af reglerne i 1996-loven om selvejende uddannelsesinstitutioner finder man tillige i lovbekendtgørelse nr. 889 af 21. september 2000 om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet.

> Loven, der stammer fra 1994, omfattede i sin oprindelige form kun statsinstitutioner som sådan, og den indeholder indledningsvis bestemmelser for en række statslige institutioner under Kulturministeriet (arkitektskoler, billedskoler, Statens Teaterskole m.v.); disse bestemmelser svarer i vidt omfang til regelsættet for universiteter m.v. Ved en lovændring i 1999[478] blev to designskoler omdannet fra selvejende institutioner til statsinstitutioner og lovmæssigt flyttet fra Undervisningsministeriets selvejelov fra 1996 til loven om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet. Som lovens kap. 7 a findes under overskriften "Selvejende uddannelsesinstitutioner, der overvejende finansieres af staten" bestemmelser om *Designskolen Kolding*, der ikke havde ønsket at skifte status, men samtidig indeholder § 16 a, stk. 2, en bemyndigelse til

478. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 2517 ff.

kulturministeren, der efter ansøgning fra den pågældende institution kan bestemme, at andre selvejende uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet, og som giver uddannelse på de kunstneriske fagområder, omfattes af kap. 7 a. Bestemmelsens stk. 4 giver regler den modsatte vej, således at selvejende institutioner kan blive statsinstitutioner.

Kap. 7 a indeholder en række bestemmelser, der modsvarer 1996-loven, herunder ved i § 16 at fastsætte, at en eventuel nettoformue ved institutionens ophør anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter kulturministerens bestemmelse.

1.4. *Den følgende udvikling*

Siden 1996-loven, der undtog universiteterne, er to universiteter blevet omfattet af regelsæt, der tager udgangspunkt i den ideologi, der ligger bag 1996-lovkomplekset.

Efter § 1 i lov nr. 483 af 31. maj 2000 er *Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU)* »et selvejende universitet under Undervisningsministeriet.« Universitetet har til opgave at drive forskning og give videregående uddannelse inden for hele det pædagogiske felt. Institutionen fastsætter selv uddannelsesudbuddet, men udbud skal godkendes af undervisningsministeren, og denne kan trække en godkendelse tilbage efter en behovsvurdering, eller hvis forholdene ikke skønnes forsvarlige.

Der er fastsat ledelsesregler i §§ 3-4 (bestyrelse) og § 5 (rektor). Hertil kommer en række bestemmelser om institutter og studienævn m.v. Vedtægterne skal godkendes af undervisningsministeren. Bestyrelsens sammensætning er der tænkt grundigt over, idet det i § 3, stk. 4-5, hedder:

»Bestyrelsen består af en udefra kommende formand, der udpeges af undervisningsministeren, og 10 medlemmer, der udpeges på følgende måde:

1) 1 udefra kommende medlem udpeges af undervisningsministeren,
2) 1 udefra kommende medlem udpeges af forskningsministeren,
3) 1 udefra kommende medlem udpeges af Statens Humanistiske Forskningsråd,
4) 1 udefra kommende medlem udpeges i fællesskab af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd,
5) 1 udefra kommende medlem udpeges i fællesskab af de organer, der rådgiver undervisningsministeren om pædagogiske universitetsuddannelser,
6) 1 udefra kommende medlem udpeges i fællesskab af de organer, der rådgiver undervisningsministeren om uddannelser til lærere i folkeskolen og til pædagog,

7) 1 medlem som repræsentant for de videnskabelige medarbejdere og lærer valgt af og blandt disse,
8) 1 medlem som repræsentant for det teknisk-administrative personale valgt af og blandt disse,
9) 2 medlemmer som repræsentanter for de studerende valgt af og blandt medlemmerne af de studerendes råd, jf. § 9.

Stk. 5. De udefra kommende medlemmer skal være kyndige i spørgsmål vedrørende forskning og uddannelse. Bestyrelsen vælger en næstformand blandt disse medlemmer.«

§§ 11-13 indeholder intensive regler om universitetets finansiering: Hovedkilden er de årlige finanslove, og der sondres mellem et grundtilskud og tilskud, der kommer fra ministeriet. Ministeriet kan yde lån bl.a. til køb af apparatur, men der er hele tiden snor, smh. eksempelvis § 11, stk. 6-8, og stk. 11-12:

»Undervisningsministeren kan yde lån eller tilskud til universitetet, hvis det efter undervisningsministerens skøn er kommet i en særlig vanskelig økonomisk situation. Lånet eller tilskuddet er betinget af, at universitetet følger undervisningsministerens krav til omlægning af universitetets aktivitet med henblik på genopretning af universitetets økonomi.

Stk. 7. Universitetet disponerer frit inden for sit formål ved anvendelse af de statslige tilskud og øvrige indtægter under et. Det er dog en betingelse, at den undervisning, hvortil tilskud er ydet, gennemføres i overensstemmelse med gældende regler og for det antal studerende, der er ydet tilskud for, og at tilskud i øvrigt anvendes inden for universitetets formål og i overensstemmelse med gældende regler. Universitetet kan opspare tilskud til anvendelse til universitetets formål i følgende finansår.

Stk. 8. Undervisningsministeren kan ved fuldtidsstudier fastlægge minimums- og maksimumsrammer for den tilgang, der udløser bevillinger til uddannelserne.

...

Stk. 11. Undervisningsministeren godkender og fastlægger myndighedskrav til universitetets administrative systemer og kan herunder beslutte, at universitetet anvender fælles administrative systemer med andre institutioner.

Stk. 12. Undervisningsministeren kan efter drøftelse med finansministeren pålægge universitetet for en periode at udskyde igangsættelse af planlagte byggerier af en vis størrelse under hensyn til landsdækkende eller regional konjunkturregulering af bygge- og anlægsvirksomhederne.«

Og reguleringens natur viser sig i § 13:

»Hvis universitetet ikke følger bestemmelserne i denne lov, de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, eller undervisningsministerens påbud, kan undervisningsministeren tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvis. Tilsvarende gælder, hvis universitetet begæres erklæret konkurs, standser sine betalinger, eller der i øvrigt er fare for, at universitetets virksomhed må indstilles. Undervisningsministeren kan desuden kræve tilskud tilbagebetalt, hvis grundlaget for tilskudsberegningen eller tilskudsberegningen i øvrigt har været fejlagtig. For meget udbetalt tilskud kan modregnes i kommende tilskudsudbetalinger.«

§ 19 fastsætter, at hvis universitetet nedlægges som selvejende institution, overgår dets arealer, egne bygninger og anlæg samt formue i øvrigt til staten.

I forarbejderne til § 1 hedder det bl. a. følgende:

»Danmarks Pædagogiske Universitet bliver selvejende med de fordele mht. bl.a. økonomiforvaltning og tilskudsfinansiering af drift og investeringer, dette indebærer. Selvejeformen giver universitetet en høj grad af økonomisk autonomi i forbindelse med det selvstyre vedr. forskning og uddannelse m.v., som universitetsstatus indebærer. Selvejeformen betyder bl.a., at universitetet får udbetalt tilskud og i forbindelse hermed ansvar for egen likviditet og mulighed for frit at disponere over tilskud, hvis formålet med tilskuddene opfyldes. Samtidig får universitetet i forbindelse med overdragelse af de statslige bygninger selv ansvaret for disse, herunder for vedligeholdelse og reinvesteringer. Styrelsesmæssigt forudsætter selvejeformen en model med en bestyrelse og en ansat rektor. Selvejeformen indebærer også, at bestyrelsen selv ansætter den øverste ledelse. Universitetet, der oprettes ved lov, bliver omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand.

Universitetet bliver på baggrund af dets særlige faglige profil i sin helhed en del af undervisningsministerens ressort.«

1.5. *Loven om Danmarks Tekniske Universitet*[479]

Ved lov nr. 1265 af 20. december 2000 blev der gennemført regler om Danmarks Tekniske Universitets (DTU) overgang til selveje. Da det vel navnlig er denne lov, ministeriet (og den daværende minister) anser for svendestykket bl.a. i den forstand, at regelsættet skønnes egnet til at danne forbillede for andre højere læreanstalter, er det nødvendigt i større omfang end ellers at dokumentere lovens tekst og forarbejder.[480]

Loven indledes med at fastslå, at *Danmarks Tekniske Universitet* er

479. *Folketingstidende 2000/2001, tillæg A*, sp. 2604 ff.
480. Smh. konklusionerne om *DTU* ndf. *1.7.2.2*.

»et selvejende universitet under Forskningsministeriet.« Universitetets formål angives. Herefter hedder det i *stk. 2*, at

> »Det selvejende universitet er en del af den offentlige forvaltning under tilsyn af forskningsministeren. Undervisningsministeren udøver de beføjelser i forhold til DTU, der fremgår af universitetsloven.«

Bestyrelsen er efter § 2, stk. 1, øverste myndighed for det selvejende universitet. Bestyrelsen varetager universitetets interesser som uddannelses- og forskningsinstitution og fastlægger retningslinier for universitetets langsigtede virksomhed, udvikling og organisation. Bestyrelsen godkender budget og udarbejder vedtægter, der skal ministergodkendes. Rektor ansættes og afskediges af bestyrelsen. Bestyrelsens sammensætning er enklere end ved *Danmarks Pædagogiske Universitet*, idet den efter stk. 3 består

> »af en formand og 3 eksterne med medlemmer, der udpeges af forskningsministeren. Et af de eksterne medlemmer udpeges efter indstilling fra undervisningsministeren. Medarbejderne ved DTU vælger 2 medlemmer af bestyrelsen, og de studerende ved DTU vælger 1 medlem af bestyrelsen. De nærmere regler for bestyrelsen, dens opgaver samt universitetets organisering fastsættes i vedtægterne ...«

I § 3 hedder det bl.a.:

> »**§ 3.** Bestyrelsen er over for forskningsministeren ansvarlig for det selvejende universitets virke, herunder forvaltningen af de statslige tilskud, jf. § 4.
>
> *Stk. 2*. Hvis bestyrelsen ikke efterkommer påbud fra forskningsministeren om berigtigelse af retsstridige forhold, kan forskningsministeren pålægge bestyrelsen at træde tilbage, således at en ny bestyrelse skal udpeges.
>
> *Stk. 3*. Hvis bestyrelsen ved sine dispositioner bringer universitetets videreførelse i fare, kan forskningsministeren pålægge bestyrelsen straks at træde tilbage og kan i forbindelse hermed indsætte et midlertidigt styre, indtil der er udpeget en ny bestyrelse.«[481]

§ 7 fastsætter, at bestyrelsen skal forvalte det selvejende universitets midler, sådan at de bliver til størst mulig gavn for universitetets formål. Efter *stk. 2* skal universitetets likvide midler anbringes i overensstem-

481. Stk. 5 indeholder en noget kuriøs bestemmelse om, at bestyrelsen bemyndiges til at tegne sædvanlig bestyrelsesansvarsforsikring.

melse med Justitsministeriets bekendtgørelse om anbringelse af fondes midler og bestyrelsesvederlag m.v. Forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler om universitetets byggevirksomhed og bygningsforhold i øvrigt.

Universitetets regnskab revideres efter § 8, stk. 2, af rigsrevisor i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m. Stillingen ved universitets ophør – § 10 – er udskilt til behandling ndf. under *1.7.2.2*.

I bemærkningerne til loven får man bl.a. følgende præsentation:

»Lovforslaget giver den selvejende institution betydeligt større frihedsgrader i forvaltningen af kapitalapparatet end i dag, hvor det er en statsinstitution. Den selvejende institution får ved overdragelsen af ejendommene blandt andet mulighed for at belåne bygningerne med henblik på investeringer inden for institutionens formål, herunder bygningsområdet. Dette betyder, at DTU kan få finansieret en tiltrængt modernisering af deres lokaler og apparaturpark over de næste 10 år.

Ved at fortsætte DTU's forsknings- og undervisningsaktiviteter kan der frigøres arealer til udlejning til forsknings- og udviklingstunge virksomheder samt fagligt interessante samarbejdspartnere. Dette kan bidrage finansielt til nye indsatsområder samt medvirke til udviklingen af nye højprofilerede innovative miljøer.

...

... Forskningsministeren bemyndiges i lovforslaget til at overdrage statens grundarealer, bygninger og inventar, som indtil overgangen til selveje har været til rådighed for statsinstitutionen DTU.

Som en følge af overgangen til selveje vil institutionens øverste myndighed blive en bestyrelse. Den daglige ledelse varetages af en rektor, der er ansat af bestyrelsen. Bestyrelsen vil få det overordnede ansvar for økonomien på DTU, og det øverste ansvar for kapitalforvaltningen overgår fra staten til bestyrelsen for det selvejende DTU. Bestyrelsen er endvidere øverste ansvarlige for strukturen på DTU. Bestyrelsen har ansvaret for, at DTU's organisation bliver dynamisk. Den skal udvikles løbende på grundlag af de indhøstede erfaringer og under indtryk af de krav og forventninger, der stilles af erhvervsliv, studerende, medarbejdere og samfundet i øvrigt.

...

...

DTU er efter overgang til selveje fortsat en del af den offentlige forvaltning, hvilket betyder, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og ombudsmandsloven vil gælde for DTU's virksomhed.

Endvidere gælder som udgangspunkt Finansministeriets Økonomiske-Administrative vejledning (Budgetvejledningen), herunder de statslige løn- og ansættelsesregler.

Administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige:

Omlægningen indebærer, at universitetet får ejendomsretten til sine bygninger. I forbindelse med overførsel af ejerforhold betaler den selvejende institution en overdragelsessum til staten svarende til 50 procent af ejendomsmassens værdi, cirka 1,75 mia. kr. Overdragelsessummen finansieres ved optagelse af lån i de overdragede bygninger og indbetales til statskassen senest 1. juli 2001. Til gengæld vil den selvejende institution få en årlig bevillingsforhøjelse svarende til renteudgiften på et F5 flexlån på overdragelsestidspunktet – cirka 100 mio. kr. Denne bevillingsforhøjelse PL-reguleres ikke.

Ved overgang til selveje vil DTU ikke længere være omfattet af Byggedirektoratets anlægsvirksomhed herunder vedligeholdelsesforpligtigelse. Som kompensation herfor vil institutionen få en årlig bevillingsforhøjelse på 40 mio. kr. Den samlede bevillingsforhøjelse vil blive udmøntet som et bygningstilskud.«

Om § 1 hedder det bl.a.:

»Universitetet er efter overgangen til selveje stadig en del af den offentlige forvaltning, og forskningsministeren er i den forbindelse tilsynsmyndighed. Finansministeriets Budgetvejledning er gældende for det selvejende universitet, og universitetet er således omfattet af statens selvforsikringsprincip, jf. dog AKT 331 4/9 2000, hvorefter bygningsejeren forsikrer sine bygninger hos private forsikringsselskaber. Ligeledes gælder lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand for det selvejende universitet.

Universitetet er ikke omfattet af tilsynet i fondsloven, da det er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af forskningsministeren, jf. LBK nr. 698 af 11. august 1992 af lov om fonde og visse foreninger, § 1, stk.2, nr. 6, som senest ændret ved lov nr. 166 af 24. marts 1999.

Det er således en del af ministerens tilsynsforpligtelse at gribe ind over for bestyrelsen som universitetets øverste myndighed, hvis den ikke lever op til sit ansvar efter dette lovforslag, jf. også §§ 3 og 6 i lovforslaget, og efter universitetsloven.

Overgangen til selveje er endelig. Hvis Folketinget vedtager lovforslaget, kan universitetet ikke vælge igen at blive en statsinstitution uden fornyet forelæggelse for Folketinget.«

1.6. *Anden lovgivning på ministeriets område*

1.6.1. Spørgsmålet om uafhængighed har flere sider

Lovgivningen på Undervisningsministeriets område er navnlig præget af, at man fra selvejeloven fra 1996 har søgt at skabe en generel, ensartet ramme for institutionerne, der efterfølgende er blevet søgt styrket gennem lovgivningen om *Danmarks Pædagogiske Universitet* og *Danmarks Tekniske Universitet* samt ændringerne af selvejeloven i 2000 og 2001.

Det samme ønske om ensartede regler finder man i den øvrige lovgivning i de senere år på ministeriets område, og det kan konstateres, at hovedtemaet bag lovene har været at styrke institutionernes selvstændighed i forhold til tredjemand, jf. også ovf. Ingen synes at have haft betænkeligheder ved denne meget intensive regulering af skolernes forhold, og ingen synes at have fået den tanke, *at der er spørgsmål om uafhængighed i flere relationer*. Man synes ikke at have overvejet, at uafhængigheden (selvstændigheden) også bør overvejes *i forhold til staten*.[482]

Det er et forhold, man især finder på Undervisningsministeriets område, og jeg giver en række eksempler. Konklusionerne på dette afsnit findes i de generelle konklusioner i kap. 11 (under *2.4.3.3*.).

1.6.2. Daghøjskoler og produktionsskoler

I § 6 i lovbekendtgørelse nr. 61 af 26. januar 1998 om daghøjskoler og produktionsskoler m.v. hed det bl.a., at daghøjskoler og produktionsskoler skulle etableres som selvejende institutioner med vedtægter, der skulle godkendes af den grundtilskudsydende kommunalbestyrelse eller af det amtsråd, der helt eller delvis yder grundtilskud til skolen. Hvor grundtilskud blev ydet af et amtsråd, skulle skolens oprettelse godkendes af kommunalbestyrelsen for den kommune, hvor skolen oprettes. Ved godkendelsen af vedtægterne skulle kommunalbestyrelsen påse, at skolen rådede over egnede lokaler og kunne begynde virksomheden på et realistisk økonomisk grundlag. I stk. 4-6 hed det følgende:

»Godkendelsen af en daghøjskoles vedtægter skal tilbagekaldes uden varsel, hvis skolen ikke længere opfylder betingelserne i § 2, stk. 5-8, eller regler udstedt i medfør af § 2, stk. 9.

Stk. 5. Godkendelsen af en daghøjskoles eller en produktionsskoles vedtægter skal tilbagekaldes, hvis skolen ophører med at drive daghøjskolevirksomhed eller produktionsskolevirksomhed, hvis skolen ikke længere opfylder betingelserne for at kunne påbegynde sin virksomhed, eller hvis skolens virksomhed i øvrigt ikke længere er i overensstemmelse med denne lov eller regler fastsat i medfør af loven. Tilbagekaldelse kan ske uden varsel.

Stk. 6. Godkendelsen af en daghøjskoles eller en produktionsskoles vedtægter kan endvidere tilbagekaldes, såfremt der ikke længere er behov

482. I (navnlig) den offentligretlige litteratur har man fæstnet sig ved *Jørgen Trolles* kommentar i U 1967 B s. 82 til *U 1967.22 H* (håndskriftssagen), hvorefter det forhold, at bestyrelsen var udnævnt af det offentlige, var uden betydning for ejendomsforholdene, og at det heller ikke havde betydning for legatets selvstændighed, at staten betalte den overvejende del af driftsomkostningerne. *Jørgen Trolle* beskæftigede sig ikke med de spørgsmål, der drøftes i teksten, og som forekommer mere tungtvejende. I øvrigt er forholdene formentlig så ændrede, at der på dette punkt næppe kan drages slutninger fra sagen.

for skolen. Tilbagekaldelse skal ske med mindst et års varsel til en 1. januar.«

I forarbejderne[483] hed det bl.a.:

»De eksisterende skoler, hvis vedtægter er godkendt i henhold til den nuværende lov om ungdomsskoler, produktionsskoler og daghøjskoler, skal for at opnå tilskud efter den nye lov have tilpasset deres vedtægter hertil og have fornøden kommunal godkendelse af de ændrede vedtægter.

Den nuværende lovs ordning med etablering af en produktionsskole som del af en kommunal ungdomsskole er ikke gentaget i forslaget. Ordningen, der bl.a. indebærer, at ungdomsskolens bestyrelse og leder samtidig skal være bestyrelse og leder for produktionsskolen, er ikke i overensstemmelse med grundtanken i dette lovforslag om, at produktionsskoler skal være selvejende institutioner med selvstændig ansvarlig bestyrelse. ...«

I §§ 7-8 hed det følgende:

»En daghøjskole eller produktionsskole kan ikke anvende institutionens midler til at investere i aktie- eller anpartsselskaber, interessentskaber, andelsforeninger, fonde eller andre selskaber eller institutioner med erhvervsmæssige formål.[484]

§ 8. Den overordnede ledelse af den enkelte skole varetages af bestyrelsen.

Stk. 2. I bestyrelsen kan der være repræsentanter for den eller de kommunalbestyrelser og amtsråd, der yder grundtilskud til skolen, jf. § 11, stk 1. Antallet af kommunale eller andre offentligt udpegede repræsentanter må dog ikke være så stort, at det udgør et flertal i bestyrelsen. I en produktionsskoles bestyrelse skal de lokale arbejdsmarkedsorganisationer være repræsenteret.

Stk. 3. Bestyrelsen udarbejder hvert år en plan for skolens virksomhed, der for daghøjskolernes vedkommende skal være i overensstemmelse med §§ 1 og 2 og for produktionsskolernes vedkommende med §§ 3 og 4. Virksomhedsplanen skal omfatte en beskrivelse af mål, målgruppe samt indholdet af undervisningen og produktionsvirksomheden.

Stk. 4. Bestyrelsen fastsætter regler for optagelse af deltagere på skolen.

Stk. 5. Bestyrelsen fastlægger efter forslag fra skolelederen skolens budget og godkender dens regnskab.

Stk. 6. Bestyrelsen ansætter og afskediger skolens leder.

Stk. 7. Bestyrelsen ansætter og afskediger lærere og andet personale. Bestyrelsen kan bemyndige skolens leder hertil.«

483. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 3185 ff.

484. Det står vel sprogligt ikke helt klart, hvad der ligger i *investering i fonde*. Meningen synes at være, at vedkommende institution ikke kan oprette en fond på grundlag af institutionens midler.

I forarbejderne til § 8 (spalte 3186) hedder det, at bestemmelsen "fastslår, at bestyrelsen har det overordnede ansvar for skolens virksomhed. Dette er en naturlig konsekvens af skolernes selvstændige stilling." Ministerens tilsyn fremgik af § 10.

Loven er blevet ændret flere gange siden. Ved lov nr. 1124 af 29. december 1999 om produktionsskoler blev disse skoler undergivet selvstændig regulering, jf. ndf., og der skete konsekvensændringer i den behandlede lov. De væsentligste ændringer skete ved lov nr. 478 af 31. maj 478 om ændring af forskellige love om selvejende uddannelsesinstitutioner, der er omtalt ovf. under *1.3.2.1*.

§ 6 blev ændret, således at Undervisningsministeren er bemyndiget til at fastsætte regler om vedtægternes indhold. Disse skal bl.a. indeholde bestemmelser om, *at* skolens midler kun må komme undervisningsvirksomheden til gode, *at* bestyrelsen skal sammensættes af et ulige antal medlemmer, *og* om hvad der skal foretages ved skolens ophør, herunder om at eventuelt overskydende midler skal anvendes til beslægtede formål efter kommunalbestyrelsens godkendelse.

I § 8 indsatte man følgende bestemmelser:

»*Stk. 3*. Følgende personer kan ikke være medlemmer af bestyrelsen:

1) Personer, der udlejer ejendomme m.m. til skolen.
2) Medlemmer af bestyrelsen i fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, der udlejer ejendomme m.m. til skolen, eller som kontrollerer udlejer af ejendomme m. m. til skolen.
3) Advokater, revisorer eller lignende rådgivere for personer, jf. nr. 1, eller for fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, jf. nr. 2.
4) Ansatte i ledende stillinger hos personer, jf. nr. 1, eller i fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, jf. nr. 2.
5) Medlemmer af bestyrelsen ved en skole inden for samme skoleform eller af bestyrelsen for en folkeoplysende forening i henhold til § 4, stk. 1, i lov om støtte til folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven), hvis der er økonomiske forbindelser mellem skolen og foreningen.

Stk. 4. Er lejeforholdet af uvæsentligt omfang, finder stk. 3, nr. 1-4, ikke anvendelse. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler herom.

Stk. 5. For bestyrelsen, lederen og andre ansatte ved skolen gælder i øvrigt bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet og i kapitel 8 om tavshedspligt m.v.«

Og i § 13 a blev det fastsat, at en skole i sit virke som selvejende institution skal være uafhængig, og at dens midler alene må komme dens undervisningsvirksomhed til gode.

Om baggrunden for lovændringerne hed det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at de havde til formål at præcisere og sikre den enkelte selvejende institutions uafhængige status i lighed med den stramning af lovgivningen, der var gennemført i 1995/96. Folketingets Uddannelsesudvalg havde på baggrund af en intern høring udtalt, at man var enig i, at statens tilskud skal anvendes til det formål, som Folketinget bevilger tilskuddene til. Man var også enig i princippet om, at selvejende uddannelsesinstitutioner skulle være selvstændige og uafhængige, og det var derfor nødvendigt at gennemføre habilitetsregler, der medvirkede til at sikre dette. Herefter hed det:

> »Undervisningsministeriets undersøgelse af 23 daghøjskolers økonomiske og ledelsesmæssige relationer til oplysningsforbund og foreninger m.v. i relation til lovens krav til institutionerne om at være selvejende har som nævnt være inddraget i drøftelserne mellem ministeriet og daghøjskolerne. Undersøgelsen supplerer en tidligere undersøgelse fra sommeren 1998 af bestyrelsesforholdene, som viste, at der eksisterer et udbredt personsammenfald mellem bestyrelserne for oplysningsforbundene og daghøjskolerne. Undersøgelsen af de 23 daghøjskoler viser, at skolerne har i alt 144 bestyrelsespladser. Heraf sidder 81 eller 56 pct. af medlemmerne samtidig i bestyrelsen for det oplysningsforbund eller forening, som skolen udspringer af. I 11 ud af 23 skolers bestyrelser udgøres flertallet af personer, der samtidig er medlem af bestyrelsen for de oplysningsforbund, skolen udspringer af. På seks skoler er bestyrelsen identisk med bestyrelsen for det oplysningsforbund, skolen udspringer af.
>
> Undersøgelsen af de 23 daghøjskoler beskriver arten af samarbejdsaftaler og lejekontrakter mellem daghøjskoler og oplysningsforbund. Undersøgelsen viser, at der i mange tilfælde finder betydelige transaktioner sted mellem skoler og oplysningsforbund, hvor der samtidig er personsammenfald i bestyrelserne. I flere tilfælde er der tale om så omfattende aftaler, at der kan stilles spørgsmål ved daghøjskolernes reelle selvstændighed.
>
> ...«

Man finder påny det ovenfor nævnte begreb "ægte selvejende institutioner", idet med forslaget »vil alle såkaldt ægte selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område, det vil sige institutioner med en selvstændig bestyrelse, der modtager tilskud og som har det fulde kapitalansvar, være undergivet et fælles regelsæt med hensyn til de krav,

der stilles om at være uafhængig og om anvendelse af institutionernes midler.«

Om uafhængighedsbegrebet hedder det i bemærkningerne til § 13 a bl.a.:

> »... betyder, at den skal indrette sin virksomhed alene med henblik på at varetage institutionens egne interesser til gavn for de studerende og, at den ikke må indgå i et styret fællesskab eller på anden måde være styret af uvedkommende eller udefrakommende interesser. Institutionen skal være uafhængig af personer, andre skoler, kurser, virksomheder, selskaber, foreninger m. fl., erhvervsdrivende som ikke-erhvervsdrivende. ... Eksempler på overtrædelse af uafhængighedskravet kan komme på tale f.eks. i forhold til enkelte personer, foreninger m.v. Det kan forekomme, at en institution har en så tæt tilknytning til en forening eller anden organisation (evt. en person), der har været initiativtager til at oprette institutionen, at institutionen lader sig styre af denne forening og fremmer denne forenings interesser på bekostning af institutionens interesser ... Den gældende lov kræver, at institutionen skal være selvejende, men der er ikke givet en beskrivelse af, hvad der nærmere ligger heri. Det er vigtigt, at beskrivelsen af en selvejende uddannelsesinstitution er den samme overalt i Undervisningsministeriets lovgivning, jf. de almindelige bemærkninger om lovgivningen om de frie skoler og formålet med denne lovgivning.«

Dette blev fulgt op af § 14, stk. 3, der gav Undervisningsministeren kompetence til at tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde eller kræve tilskud tilbagebetalt, hvis en skole ikke overholdt bestemmelserne i loven. I stk. 4 hedder det følgende:

> »Undervisningsministeren kan endvidere træffe beslutning om, at der ikke ydes tilskud til en skole, herunder en ny skole, hvis der efter ministerens skøn ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen opfylder kravet i § 13 a, stk. 1, om uafhængighed og forvaltning af skolens midler. Der kan navnlig lægges vægt på, om
>
> 1) skolen indgår i et fællesskab eller et samarbejde med skoler, institutioner, fonde, virksomheder, foreninger m.fl., der indebærer en nærliggende risiko for, at skolen styres af andre,
> 2) skolens midler anvendes til formål uden for skolen eller
> 3) skolens ledelse og lærere står i et juridisk eller økonomisk afhængighedsforhold til de i nr. 1 nævnte institutioner m.v.«

§ 7 blev ophævet, men som § 13 a, stk. 2, blev der fastsat særlige anbrin-

gelsesregler, der blev ændret i 2001. Endelig blev kravene til revisor skærpet i § 16, stk. 3, på samme måde som ledelsesreglerne.

> Loven er senere bl.a. ændret ved lov nr. 246 af 6. april 2001, der atter er en generel ændring af selvejelovene, se nu lovbekendtgørelse nr. 664 af 27. juni 2001. Ved bekendtgørelse nr. 825 af 18. september 2001 er der udstedt bekendtgørelse om vedtægter m.v. for daghøjskoler. Der er tale om en intensiv regulering.

Produktionsskoler fik som nævnt en selvstændig lov i 1999, og der er i al væsentlighed tale om samme regulering som ved daghøjskolerne. Reglerne findes nu i lovbekendtgørelse nr. 623 af 22. juni 2001, og der er udstedt bekendtgørelse nr. 725 af 10. august 2001 om vedtægter m.v.

1.6.3. Erhvervsskoler

Den gældende lov om erhvervsskoler stammer fra 1989, hvor det i § 2, stk. 2, fastslås, at skolerne skal være selvejende institutioner, hvis vedtægter godkendes af undervisningsministeren. I forarbejderne[485] hedder det bl. a.:

> »Skolerne skal fortsat etableres som selvejende institutioner med vedtægter godkendt af undervisningsministeren. Vedtægterne skal som hidtil indeholde regler bl.a. om bestyrelsens sammensætning, virke og opgaver, regler om regnskab og tegningsret, regler om lederens opgaver samt fremgangsmåden ved skolens nedlæggelse.
>
> Øvrige vilkår for godkendelse kan f.eks. være lokale- og udstyrskrav, forsvarlige undervisningsplaner og kvalificerede lærerkræfter, samt at skolen er organiseret på et betryggende økonomisk grundlag.
>
> Der foregår i ministeriet et landsomfattende analyse- og prognosearbejde med henblik på en kortlægning af uddannelses-, kvalifikations- og beskæftigelsesbehov. Resultaterne heraf udgør grundlaget for godkendelsen af erhvervsskoler. Godkendelsen sker efter indstilling fra Erhvervsuddannelsesrådet.
>
> Undervisningsministeriets regler om vedtægternes indhold kan have form af et sæt standardvedtægter. I denne forbindelse vil de nuværende standardvedtægter blive ændret på visse punkter med henblik på at opnå større selvbestemmelse for bestyrelserne, jf. de almindelige bemærkninger.«

485. *Folketingstidende 1988/89, tillæg A*, sp. 1163.

Loven er siden ændret en del gange, og på de fondsretlige punkter er der indsat bestemmelser i overensstemmelse med de generelle rammer, der er nævnt ovf.[486]

Samme regulering findes i lovbekendtgørelse nr. 529 af 6. juni 2001 om friskoler og private grundskoler samt i lovbekendtgørelse nr. 754 af 8. august 2000 om gymnasiet m.v.

1.6.4. Folkehøjskoler, efterskoler m.v. (frie kostskoler)

Der er gennemført lov nr. 479 af 31. maj 2000, og loven afspejler på en række punkter de spørgsmål, der er omtalt ovf. Der er dog nogle supplerende bemærkninger.

Efter § 6 skal frie kostskoler opfylde en række betinger, bl.a. være en selvejende institution, hvis vedtægter er godkendt af undervisningsministeren, og bestemmelsen stiller samme (generelle) uafhængighedskrav. I nr. 3 hedder det, at skolen skal have en skolekreds eller et repræsentantskab, der står bag skolens oprettelse og virksomhed, og skolen skal efter nr. 5 kunne begynde sin virksomhed på et rimeligt økonomisk grundlag. Skoler, der efter den 7. maj 1996 har indsendt forslag til vedtægter, skal være ejer af skolens bygninger eller hovedparten heraf og må ikke eje bygninger sammen med andre. Bestyrelsen er efter § 7, stk. 1, ansvarlig over for undervisningsministeren og over for skolekredsen eller repræsentantskabet. Endelig fastsætter § 11, at en skole skal have andre indtægter end statstilskud.

Loven indeholder i øvrigt en meget tæt regulering. Regelsættet findes nu i lovbekendtgørelse nr. 508 af 30. maj 2001.

1.6.5. Seminarer

Efter § 6 i lovbekendtgørelse nr. 981 af 1. november 2000 om uddannelse af lærere til folkeskolen kan uddannelsen foregå på statsseminarer eller på private seminarer, der er godkendt af undervisningsministeren. Et privat seminarium skal være en selvejende institution eller udgøre en del af en sådan med godkendte vedtægter. Efter forhandling med bestyrelsen for et statsseminarium kan undervisningsministeren beslutte, at seminaret overgår til at blive en selvejende institution.

1.6.6. Teknika

Efter § 2 i lovbekendtgørelse nr. 865 af 27. september 1996 skal teknika være selvejende institutioner, hvis vedtægter godkendes af undervisningsministeren. Det hedder i bestemmelsens forarbejder, at "Teknikas traditionelle status som selvejende institution opretholdes. En sådan sta-

486. Se herved også undervisningsministerens redegørelse til Folketinget af maj 2000 om erhvervsskolernes institutionsstruktur.

tus indebærer, at institutionernes tilknytning til det lokale og regionale samfund og til erhvervslivet gennem bestyrelser bevares."

1.6.7. "Tvindloven"

Det samlede billede af Undervisningsministeriets lovgivning bliver ikke retvisende uden at inddrage den såkaldte "Tvindlov", lov nr. 506 af 12. juni 1996 om ændring af en række love under ministeriets ressort.

Samtidig med denne lov gennemførtes lov nr. 503 og nr. 504 af 12. juni 1996.[487] Den første vedrørte lov om friskoler, om gymnasiet m.v., og det var her, at ministeriet introducerede de skærpede krav til en institutions ledelse. Lovforslaget skulle »klargøre lovenes krav om, at skolerne/kurserne skal være selvejende institutioner. En central del i selvejebegrebet er kravet om uafhængighed i ledelsesmæssig og økonomisk henseende. ... Tilskuddet og skolens øvrige midler skal anvendes inden for den enkelte skoles formål ... Det årlige driftsoverskud skal forblive skolens ejendom og anvendes til styrkelse af dens økonomi, så ingen del af dens midler kommer andre formål end skolens til gode. ...« Folketingets behandling af lovforslaget gav ikke anledning til særlige bemærkninger. Den anden lov vedrørte folkehøjskoler, efterskoler m.v. og havde i al væsentlighed samme regulering.

Den 8. maj 1996 fremsatte undervisningsministeren lovforslag L 268 om ændring af en række love på ministeriets område.[488] Det var med dette forslag, at formuleringen... »skolen skal i sit virke som selvejende uddannelsesinstitution være uafhængig, og skolens midler må alene komme skolens ... virksomhed til gode«, kom ind i loven. Dette og reglerne om godkendelse/tilbagekaldelse af godkendelse havde bl.a. til formål at klargøre, at skolerne skulle være selvejende institutioner. Lovforslaget beskrev indgående undersøgelserne af Skolesamvirket Tvind, der viste, at »skolerne er sammenflettet i et indbyrdes økonomisk, administrativt og ledelsesmæssigt netværk – en koncern – der styret udefra bl.a. har til formål at føre pengene ud af skoledriften, og dermed fra eleverne, til aktiviteter, der ligger uden om lovgivningen om frie kostskoler og om frie grundskoler.«

Tvindsagen – *U 1999.841 H* – vedrørte ikke denne del af lovforslaget. Ved lov nr. 405 af 2. juni 1999 ophævedes de dele af loven, Højesteret havde kendt grundlovsstridige.

---

487. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 4367 ff og *tillæg B*, sp. 1037 ff og 1105 ff samt *tillæg A*, sp. 4383 ff og *tillæg B*, sp. 1042 ff og 1107 ff.

488. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 5232 ff og *tillæg B*, sp. 1050 ff og 1168 ff.

1.7. *Bemærkninger til undersøgelsen af Undervisningsministeriets institutioner*

1.7.1. De undersøgte undervisningsinstitutioner optræder i en sammenhæng, hvor der er en stærk tradition for anvendelsen af figuren selvejende institution,[489] og det er en udvikling, der er blevet forstærket i de seneste 10-12 år. Man har forsøgt i lovenes forarbejder at betone de selvejende elementer, man har opfundet et nyt begreb, som man har kaldt "ægte selvejende institutioner", og nogle omdannelser af statsinstitutioner til selvejende institutioner – navnlig *Danmarks Tekniske Universitet* – er sket under ganske stor politisk bevågenhed. Endelig er området et af de få eksempler på, at den selvejende institution anvendes som et paradigma.

Tager man udgangspunkt i de aktiviteter, der er omtalt under *2*, og sammenholder dem med den følgende udvikling, ligger det klart, at Undervisningsministeriet i mange år har fulgt en linie, hvor den selvejende institution *som organisationsmodel* har været den fremherskende ("politisk ønskelige"), og i mange tilfælde ligefrem har været et krav for, at en given skole, uddannelse eller tilsvarende aktivitet kunne godkendes (og dermed opnå offentlige tilskud eller bevillinger). Andre institutioner har været kategoriserede som statsinstitutioner, og der er eksempler på skift begge veje. I de seneste fem år har øverste punkt på dagsordenen været "selvejende" – endda "ægte selvejende" – og det må erkendes, at man har arbejdet ganske meget for at få dette til at virke.

1.7.2. Undersøgelsen af de selvejende institutioner under Undervisningsministeriet giver grundlag for tre hovedkonklusioner:[490]

1.7.2.1. Materialet giver en ganske manifest støtte til, at Undervisningsministeriet har ønsket at anvende begrebet "selvejende institution" anderledes end efter den almindelige begrebsdannelse.[491]

Alment gælder dog, at man her ligger på linie med en række andre ministerier, når det gælder de selvejende institutioner, hvortil staten yder tilskud eller bevilling. Også her findes i vidt omfang en anvendelse af begrebet sted, der ikke er retlig dækning for.

> Sprogligt betyder begrebet, at vedkommende institution *ejer sig selv.* Begrebet dækker over modsætningen til, at genstande, ejendomme m.v. ejes

489. I *Finansministeriet m. fl.*: Fonde med offentlig interesse s. 93 oplyses, at der er ca. 1350 institutioner fordelt på en række uddannelsesformer og -områder.
490. Se i øvrigt de samlede konklusioner på undersøgelsen i kap. 11.
491. Og begrebet "ægte" selvejende institution er selvsagt et hjemmelavet begreb.

af en fysisk eller juridisk person, herunder det offentlige.[492] Der er ikke medejere, og sådanne kan ikke forekomme. Der synes at være tale om en dansk specialitet, jf. nærmere i kap. 3 (under *7*).[493]

Det er herefter spørgsmålet, hvad der karakteriserer en selvejende institution? Sagt på en anden måde: Hvad skal man lægge vægt på ved bedømmelsen?

Begrebet selvejende institution skal i fondsretten stå sin prøve i forbindelse med tre af de hovedkarakteristika, der indgår i definitionen af en fond, nemlig kravet om *kapital*, *den uafhængige bestyrelse* samt reglen om, *at midlerne ikke kan gå tilbage til stifteren og visse nærstående*.[494] Det siger sig selv, at det ikke kan tillægges betydning, om en institutions vedtægter indeholder ordene "selvejende institution" eller ej, eller om begrebet er anvendt i lovgivningen. Tilsvarende bliver et aktieselskab ikke til et aktieselskab, blot ordene findes i vedtægterne. En fond bliver først en selvejende institution, når det i vedtægterne er sikret, *at* institutionen har et lovligt formål, *at* fondsbestyrelsen har en sådan sammensætning, at den er (fondsretligt) uafhængig af fondens stifter, *og det* er sikret – i første omgang formelt – at midlerne er bindende udskilt fra stifterens formuesfære.

Gennemgangen af "selvejende institutioner" under undervisningsministeriet viser efter min bedømmelse, at de afgørende betingelser svigter:

En række institutioner har ikke en kapital, men lever alene eller i al væsentlighed af den årlige driftsstøtte.

Midlerne er ikke bindende udskilt, hvor der i vedtægterne er optaget bestemmelser om statens *hjemfaldsret* til midlerne,[495] jf. til sammenligning § 10, stk. 1, i lov om *Danmarks Tekniske Universitet*, der er gengivet nedenfor.

Et meget væsentligt punkt er, at bestyrelserne i de undersøgte institutioner ikke kan antages at have en sådan reel uafhængighed, at der foreligger en selvstændig institution. Sagt i almindelighed kræves der samtykke til så mange dispositioner, at bestyrelsen ikke har den endelige afgørelse. Dette skal sammenholdes med, at en række afgørelser kan

492. Tilsvarende Ordbog over det Danske Sprog.
493. Hverken i Sverige eller Norge har begrebet fået samme opmærksomhed som herhjemme. Begrebet nævnes kort hos *Katarina Olsson*: Erhvervsdrivende stiftelser (1996) s. 19 med note 20 og hos *Magnus Aarbakke* i TfR 1984 s. 4.
494. Smh. *Fonde og Foreninger I* s. 37 ff.
495. Jf. i øvrigt kap. 9.

indbringes for ressortministeren, og at denne i en række love har fået kompetencer, der ikke stemmer overens med fondsrettens almindelige krav om bestyrelsens uafhængighed. Der er bl.a. grund til at fæstne sig ved, at en række love ikke alene giver ministeren adgang til at "trække stikket ud" (eksempelvis gymnasielovens § 7, stk. 6-7, erhvervsskolelovens § 2, stk. 3, og selvejelovens § 3, stk. 1-2), men at lovgivningen også byder på eksempler på det modsatte end tilbagekaldelse, *tvangsfortsættelse*. Det hedder eksempelvis i § 2, stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 962 af 26. oktober 2000 om erhvervsskoler, at undervisningsministeren kan modsætte sig nedlæggelse af en skole, såfremt der efter ministerens skøn stadig er behov for skolen, og ministeren kan fastsætte vilkårene for skolens videreførelse. Efter forarbejderne tager bestemmelsen

> »sigte på en situation, hvor en skoles bestyrelse – f.eks. af økonomiske årsager – har truffet beslutning om at nedlægge en skole, men hvor ministeren skønner, at der fortsat er et behov for at opretholde skolen, jf. stk. 1.
>
> I sådanne tilfælde vil ministeren kunne modsætte sig, at skolen nedlægges, og ministeren vil i medfør af § 12, stk. 4, kunne yde skolen ekstraordinære lån eller tilskud samt fastsætte eventuelle særlige vilkår for skolens videreførelse, herunder eventuelt kræve en hel eller delvis reorganisation af skolens bestyrelse.«

1.7.2.2. Særligt hvad angår *Danmarks Tekniske Universitet* må det – trods 2000-lovens mange krumspring – antages, at DTU er forblevet en statsinstitution, og at det på intet tidspunkt har været en selvejende institution. Sagt på en anden måde er navlestrengen ikke blevet klippet over.

Der er efter min mening overvældende støtte til dette resultat. Hvad man har gjort, er følgende:[496]

Man indleder loven med at fastslå, at DTU er et selvejende universitet, hvorefter man i næste åndedræt – § 1, stk. 2 – fastslår, at universitetet er en del af den offentlige forvaltning. Dette harmonerer netop i denne sammenhæng mindre godt med begrebet selvejende, men det er som omtalt i kap. 11 ikke uforenelige størrelser, og realiteten er, at man har villet sige noget andet, nemlig at en række offentligretlige love finder anvendelse, således som det hedder i bemærkningerne til loven. Man

496. De politiske motiver synes i første række at være funderet i ønsket om dels at tilføre DTU større økonomiske ressourcer dels at ændre ledelsesformen, men det kunne vel være sket uden de mange krumspring.

spiller imidlertid på flere heste, se eksempelvis bemærkningerne til lovens § 4, hvor det oplyses, at Skatteministeriet har fastslået, at DTU efter overgang til status som selvejende institution stadig i momslovens forstand anses for en statslig institution. Det hedder også, at DTU er omfattet af statens selvforsikringsprincip.

Efter at man således retligt stadig befinder sig i vadestedet, tager man en række ting fra fondsverdenen: Der skal udfærdiges vedtægter (§ 1, stk. 4), bestyrelsen er øverste myndighed (§ 2, stk. 1), og de likvide midler skal være anbragt efter reglerne for ikke-erhvervsdrivende fonde (§ 7, stk. 2). Og man lægger forudsætningsvis til grund, at der foreligger en fond, idet det i bemærkningerne til loven hedder, at

> »Universitetet er ikke omfattet af tilsynet i fondsloven, da det er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af forskningsministeren, jf. LBK nr. 698 af 11. august 1992 af lov om fonde og visse foreninger, § 1, stk.2, nr. 6, som senest ændret ved lov nr. 166 af 24. marts 1999.«

Hertil kommer, hvad man kan kalde den formelle måde at overholde fondsrettens regel om, at midlerne skal være udskilt fra stifterens side, nemlig § 12, hvor det hedder følgende:

> »Forskningsministeren bemyndiges til at overdrage de grundarealer og bygninger, som staten hidtil har stillet til rådighed for statsinstitutionen, mod at det selvejende universitet påtager sig den indestående gæld og andre byrder, og betaler en overdragelsessum på 50% af værdiansættelsen. Overdragelsen er fritaget for tinglysningsafgift.
>
> *Stk. 2*. Forskningsministeren bemyndiges til vederlagsfrit at overdrage udstyr og andet løsøre, der til brug for universitetet er stillet til rådighed af staten.
>
> *Stk. 3*. Forskningsministeren bemyndiges til vederlagsfrit at lade det selvejende universitet indtræde i de øvrige ejendoms- og immaterielle rettigheder, der er knyttet til statsinstitutionen.
>
> *Stk. 4*. Det selvejende universitet overtager de fordringsrettigheder og forpligtelser, der er knyttet til statsinstitutionen. Staten hæfter dog som selvskyldnerkautionist for de forpligtelser, som universitetet har pådraget sig indtil overdragelsestidspunktet. ...«

Der foregår således en overdragelse mod delvis betaling af ejendomretten til fast ejendom, medens udstyr og løsøre overdrages vederlagsfrit. Fondsrettens "krymperegel" er imidlertid som omtalt i kap. 4 todelt. Der skal være en formel adskillelse (i DTU's tilfælde søgt opfyldt ved § 12), *og* midlerne må ikke efterfølgende gå tilbage til stifteren. Dette

princip krænkes dog i § 10, stk. 1, der fastsætter, at staten har hjemfaldsret:[497]

> »Beslutter bestyrelsen at nedlægge universitetet som selvejende institution, overgår dets nettoformue til staten. Beslutning om nedlæggelse skal godkendes af forskningsministeren efter høring af undervisningsministeren.«

I forarbejderne til § 10 hedder det bl.a.:

> »I tilfælde af universitetets nedlæggelse tilfalder universitetets nettoformue staten. § 10, stk. 1, 2. pkt., tager sigte på en situation, hvor universitetets bestyrelse – f.eks. af økonomiske årsager – har truffet beslutning om at nedlægge universitetet, men hvor forskningsministeren skønner, at der fortsat er et behov for at opretholde universitetet. I sådanne tilfælde vil ministeren, efter høring af undervisningsministeren, kunne modsætte sig en nedlæggelse samt fastsætte eventuelle særlige vilkår for universitetets videreførelse, herunder eventuelt en hel eller delvis reorganisering af universitetet.
>
> *Stk. 2.* Bestemmelsen skal sikre statens dispositionsret over nettoformuen. Ved nettoformuen skal forstås den formue, der er tilbage, når samtlige kreditorer og eventuelle øvrige rettighedshavere, herunder eventuelle krav efter § 13, stk. 2, på ventepenge/rådighedsløn og efterindtægt, er fyldestgjort.
>
> Bestemmelsen er udtryk for almindelige retsprincipper. Gaver af enhver art til DTU vil ved en nedlæggelse skulle disponeres i overensstemmelse med gavegivers ønsker, jf. universitetslovens § 9, stk. 8. Vedtægten for det selvejende universitet skal forholde sig til, hvorledes der skal disponeres, hvis gavegiver ikke har fremsat ønske om, hvorledes der skal disponeres over gaven.«

Det kan vel ikke siges klarere, at man trods den megen tale om selveje og reglerne om overførsel af ejendomsretten til DTU, ikke ønsker at respektere "krympereglen". Det ændrer intet herved, at man i vedtægterne har taget højde for, at gavegiver måtte have truffet bestemmelse om en gaves videre anvendelse.

Konklusionen er herefter, at *Danmarks Tekniske Universitet* ikke er en selvejende institution.

1.7.2.3. Hvis man antager, at enkelte institutioner stadig har deres eget juridiske liv (herunder har deres egen formue), gælder, at vedkommende minister kan trække det reelle grundlag for institutionens virke væk – selvsagt på et sagligt og dokumenteret grundlag – ved at bestem-

497. Se i øvrigt herom kap. 9.

me, at vedkommende institution ikke længere skal være godkendt til de pågældende aktiviteter. Dette følger af *U 1993.321 H* og det "dobbeltliv", disse institutioner har, smh. Kap. 11 (*2.3*).

Under sagen påstod Den Selvejende Institution Esbjerg Seminarium Undervisnings- og Forskningsministeriet tilpligtet at anerkende, at en lov om sammenlægning og nedlæggelse af seminarer var blevet til på en grundlovsstridig måde, og at bestemmelsen om sammenlægning af Esbjerg med Ribe Statsseminarium (derfor) var ugyldig. Det fremgik af sagen, at Institutionen var stiftet i 1949, og at vedtægterne var godkendt af Undervisningsministeriet. Seminariet var godkendt til at uddanne lærere. Udgifterne ved driften (ca. 14 mio. kr.) blev afholdt af statskassen, der tillige oppebar indtægterne (300.000 kr.). Der blev ydet statslån til byggeri.

I bemærkningerne til det lovforslag, tvisten vedrørte, hed det bl.a., at

> »Et privat seminariums status som selvejende institution er – sammen med godkendelse som seminarium (uddannelsessted) – hovedbetingelsen for, at seminariet kan opnå økonomisk støtte fra staten. Statsstøtten ydes ... En beslutning om nedlæggelse af et privat seminarium, dvs. om bortfald af dets godkendelse som seminarium, medfører derfor ikke blot, at det må ophøre med at drive den uddannelsesvirksomhed, hvortil godkendelsen er givet, men tillige og umiddelbart, at statsstøtten i henhold til seminariestøtteloven udebliver.
>
> Hvorvidt dette medfører, at den selvejende institution, som er bærer af seminarievirksomheden, må opløses helt eller delvis, eller om institutionen kan fortsætte med (delvis) ændret formål og på et andet økonomisk grundlag, må i første række bero på, om der i institutionens vedtægter er grundlag for at videreføre institutionen på denne måde. I hovedparten af de private seminarieinstitutioners vedtægter er formålet éntydigt beskrevet som omfattende den godkendte uddannelsesvirksomhed og denne alene, ligesom det i bestemmelserne om institutionens opløsning klart er forudsat, at en beslutning om seminariets nedlæggelse (godkendelsens bortfald) uden videre medfører, at den selvejende institution må afvikles.
>
> ... Også ved sammenlægning af to seminarier vil der imidlertid blive tale om, at det seminarium, som flytter til et andet seminariums bygninger, formelt må nedlægges som selvstændig institution, i alt fald med sin hidtidige (vedtægtsbestemte) opgave og beliggenhed. ...«

Under sagen procederede sagsøgeren på, at seminariet var et selvstændigt retssubjekt i form af en privat selvejende institution, og at det var uden betydning, at staten ydede statsstøtte. Institutionen havde en egenkapital på 3 mio. kr., og man havde en selvstændig ledelse, der havde

indgået aftaler med tredjemand. Det blev fremhævet, at indgrebets intensitet ikke kunne være stærkere, idet man berøvede institutionen dets formål og flyttede uddannelsesaktiviteten fra privat til statsligt regie. Fra statens side hed det, at adgangen til at uddanne folkeskolelærere ikke var en ejendomsret i grundlovens forstand. Loven medførte ikke en tvangsmæssig opløsning eller nedlæggelse af den selvejende institution Esbjerg Seminarium, idet dette ville afhænge af vedtægterne og ledelsens afgørelse. Samtidig blev Esbjerg Seminariums formue ikke berørt af loven.

Landsretten og Højesteret frifandt Undervisnings- og Forskningsministeriet. Det hedder i Højesterets præmisser:

> »Det er ubestridt, at nedlæggelsen af seminariet ikke indebærer indgreb i appellantens ejendomsret til bygninger og formue i øvrigt.
>
> Appellantens adgang til at drive virksomhed med uddannelse af lærere efter de regler, der gælder for godkendte privatseminarer, herunder med hensyn til statens afholdelse af alle driftsudgifter, kan ikke anses for en rettighed, der nyder beskyttelse efter Grundlovens § 73.«

2. Teatre

2.1. *Oversigt over lovgivningen*

2.1.1. Den tidligere teaterlovgivning var delt i flere love.

I teaterloven fra 1970 – senest lovbekendtgørelse nr. 900 af 15. december 1986 om teatervirksomhed – hed det i § 8, stk. 1-3, at hvis en teatervirksomhed blev drevet af et selskab, en forening, eller af en selvejende institution eller som en kommunal institution, skulle vedtægterne godkendes af ministeren for kulturelle anliggender. Institutionen skulle have det nødvendige økonomiske grundlag for sin virksomhed. Lederen og de aftaler, der var indgået med hensyn til hans ledelse af virksomheden, skulle ligeledes godkendes. Lederen skulle stå kunstnerisk frit og uafhængigt, medmindre ministeren bestemte det modsatte.

Efter § 13 skulle *landsdelscenerne* drives som selskaber eller selvejende institutioner, hvis vedtægter skulle godkendes ikke alene af ministeren, men tillige af vedkommende amtsråd, i Storkøbenhavn af Københavns og Frederiksberg kommuner. Styrelsen skulle omfatte repræsentanter for amtsråd m.v.

Om *Det Rejsende Landsteater* hed det i § 14 bl.a., at det var en selvejende institution, der bestod af et antal turnerende teatre (der kunne

være vekslende). Vedtægterne skulle godkendes af ministeren for kulturelle anliggender samt af Amtsrådsforeningen. I styrelsen på 24 medlemmer skulle der være flertal af repræsentanter for amtskommunerne. § 14, stk. 4-5, indeholder nærmere regler om tilskud til virksomheden.

I § 16 a hed det bl.a. følgende:

> »Staten refunderer 50 pct. af kommunernes og amtskommunernes udgifter ved driften af egnsteatre, der udøver virksomhed som børneteater og opsøgende teater.
>
> ...
>
> *Stk. 3*. Til administration af støtteordningen oprettes en selvejende institution, hvis vedtægter skal være godkendt af Amtsrådsforeningen i Danmark og ministeren for kulturelle anliggender.
>
> *Stk. 4.* Institutionens styrelse består af højst 24 medlemmer, hvoraf over halvdelen repræsenterer amtskommunerne. ...«

Endelig var forholdet det, at også andre af lovens bestemmelser om statsstøtte, kunne anvendes af selvejende institutioner.

Der var samtidig en noget ældre lov om Det kongelige Teater og oprettelsen af en kulturel fond, senest lovbekendtgørelse nr. 898 af 15. december 1986. Om den kulturelle fond hed det i § 7, at formålet indtil videre fortrinsvis var at fremme tonekunsten, særlig i teatrets tjeneste. Kapitalgrundlaget var dels midlerne fra en ophævet institution "Dobbeltscenen", dels offentlige tilskud. Administrationen blev varetaget af Statens Musikråd.

2.1.2. Gennemførelsen af fondslovene i 1984 skabte nogen uklarhed i de institutioner, der hidtil var kategoriseret som selvejende institutioner.[498] Der foregik en række forhandlinger mellem myndighederne, og i denne sammenhæng kan nævnes, at

– der ved brev af 16. februar 1988 blev meddelt samtykke i medfør af erhvervsfondslovens § 1, stk. 5, til, at teatre, organiseret som selvejende institutioner, og som modtager statsstøtte efter teaterloven, blev undtaget fra loven under forudsætning af, at de ikke i væsentligt omfang driver anden virksomhed end teatervirksomhed[499]

498. Jeg husker stadig mine kollegers og min egen undren, da der pludselig i 1985/86 – hvor vi var vant til henvendelser fra x-mindefond, y-familiefond og z-legat – kom henvendelser fra "Teatergruppen Spar to" o.l. Der var undertiden (udkast til) vedtægter, der var ingen kapital, ledelsesforholdene var meget demokratiske o.s.v.

499. Afgørelsen indeholder en fyldig begrundelse for samtykke, navnlig de kriterier der indgår som alternativ til tilsynet efter fondslovene.

– ved brev af 14. september 1988 oplyste Fondsregistret, at Det Rejsende Landsteater og Det rejsende Børneteater og opsøgende Teater er oprettet ved eller i henhold til lov og er undergivet tilsyn af staten. De var derefter ikke omfattet af fondsloven (eller af erhvervsfondsloven).

2.1.3. De nævnte love blev afløst af lov nr. 408 af 13. juni 1990 (Teaterlov)[500] og lov nr. 409 af 13. juni 1990 om Den kulturelle Fond og visse bevillinger på ophavsretsområdet. Sidstnævnte lov blev ophævet ved lov nr. 1207 af 27. december 1996, da – som det hedder i bemærkningerne – loven ikke havde nogen reel betydning og kun levede af (beskedne) offentlige tilskud. Teaterloven er siden 1990 ændret nogle gange, men i denne sammenhæng er den vigtigste ændring sket ved lov nr. 366 af 2. juni 1999, der indsatte kap. 6 om *Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab*.[501]

I §§ 5, 8, 12 og 13 hedder det følgende:

»**§ 5**. De selvejende institutioner Den Jyske Opera og Det Danske Teater skal bidrage til at dække behovet for teater- og musikdramatiske forestillinger i hele landet ved at opføre et alsidigt og kvalitetspræget repertoire med særlig hensyntagen til værker af danske dramatikere og komponister m.v. ...

Stk. 2. Institutionernes vedtægter skal godkendes af Amtsrådsforeningen i Danmark og kulturministeren.

§ 8. Det Rejsende Børneteater og Opsøgende Teater er en selvejende institution bestående af et antal børneteatre og opsøgende teatre, der tilknyttes institutionen for perioder af 1-3 år.[502]

Stk. 2. Institutionen skal bidrage til dækning af behovet for rejsende børneteater og opsøgende teatre i hele landet.

Stk. 3. Institutionens vedtægter skal godkendes af Amtsrådsforeningen i Danmark og kulturministeren.

Stk. 4. Institutionens styrelse består af højst 24 medlemmer, hvoraf halvdelen repræsenterer amtskommunerne.

§ 12. Landsdelsscenerne i Århus, Odense og Aalborg drives med tilskud fra amtskommunerne og staten.

Stk. 2. Statens tilskud til landsdelsscenerne fastsættes på de årlige finanslove.

...

500. Jf. *Betænkning nr. 1132/1988 om teaterloven* og *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 2549 ff.
501. Nu lovbekendtgørelse nr. 91 af 7. februar 2000.
502. Se om disse institutioner også bekendtgørelse nr. 325 af 27. maj 1991.

§ 13. Landsdelsscenerne i Århus, Odense og Aalborg drives som selskaber eller selvejende institutioner.«

Ved den nævnte lov nr. 366 af 2. juni 1999 fik §§ 14-14 e følgende ordlyd:

»Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab er en selvejende institution oprettet af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter.

Stk. 2. Institutionens formål er at støtte driften af et antal teatre i hovedstadsregionen, der skal bidrage til at dække teaterbehovet ved tilsammen at opføre et alsidigt og kvalitetspræget repertoire bestående af såvel ældre som nyere dramatiske værker samt bidrage til fremme af udvikling og nytænkning inden for teaterkunsten.

...

§ 14 a. Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab drives med tilskud fra Hovedstadens Udviklingsråd og staten. Statens og Udviklingsrådets tilskud fastsættes i 4-årige budgetaftaler mellem tilskudsyderne.

§ 14 b. Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab yder inden for den samlede tilskudsramme økonomisk støtte til de i ordningen optagne teatre i form af tilskud til drift og produktion eller huslejetilskud. ...

§ 14 c. Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab ledes af Hovedstadens Udviklingsråd, jf. lov om Hovedstadens Udviklingsråd.

Stk. 2. Hovedstadens Udviklingsråd kan træffe beslutning om at ændre organisationsformen af Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab efter drøftelse med kulturministeren.

§ 14 d. Hovedstadens Udviklingsråd administrerer de af tilskudsyderne fastsatte bevillinger til Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab. ...

Stk. 2. Hovedstadens Udviklingsråd træffer beslutning om, hvilke teatre der skal indgå i Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab. Styrelsen kan i den forbindelse træffe beslutning om teatres indtræden eller udtræden af Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab.

Stk. 3. Hovedstadens Udviklingsråd træffer beslutning om, at driftsoverskuddet over en vis størrelse hos det enkelte teaterselskab delvis skal tilbageføres til Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab og indgå i de særligt afsatte midler til nytænkning og udvikling inden for teaterkunsten samt til kapitalindskud.

Stk. 4. Hovedstadens Udviklingsråd udpeger efter opslag og indstilling fra et ansættelsesudvalg med repræsentanter for Udviklingsrådet og det enkelte teaterselskabs bestyrelse teaterlederen eller ledelsen for de teatre, der er optaget i ordningen med henblik på tilskud til drift og produktion. Ansættelse sker normalt for perioder af 4 år med mulighed for forlængelse

uden opslag i maksimalt 3 år. Det enkelte teaterselskabs bestyrelse skal indhente Udviklingsrådets godkendelse forud for eventuel afskedigelse af det pågældende teaters leder eller ledelse.

...

§ 14 e. De nærmere regler om Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab fastsættes af kulturministeren efter forhandling med Hovedstadens Udviklingsråd«

Det fremgår af forarbejderne[503] og Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 501 af 26. juni 1991, at *Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab* blev oprettet som selvejende institution i 1990. Det hedder i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, at "Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab er en selvejende institution dannet i henhold til teaterlovens kap. 6 og 9 med hjemsted i København og etableret af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter." Baggrunden for lovfæstelsen i 1999 var flere års utilfredshed med en række forhold, herunder kompetenceforholdene. I bemærkningerne til § 14 hedder det, at »DST er en offentlig institution, og er derfor blandt andet omfattet af den almindelige forvaltningsretlige lovgivning, herunder offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven.«

Der er siden udstedt bekendtgørelse nr. 767 af 12. oktober 1999 om Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab. Det hedder i § 2 om finansiering, at institutionen drives med tilskud fra stifterne og fra staten. Disse tilskud fastsættes i 4-årige budgetaftaler mellem tilskudyderne. Det har efter § 3 bl.a. betydning, hvor mange indbyggere i kommunen eller amtskomunen, der køber abonnement til forestillingerne. Et eksempel på den detailregulering, man finder i regelsættet, kan ses i § 9, stk. 5, hvorefter Det Ny Teater fra 2001-2005 alene modtager tilskud til dækning af husleje. Endelig hedder det i § 28, at opløsning af institutionen kan ske med 4/5 flertal i styrelsen med efterfølgende godkendelse af tilskudsyderne og Kulturministeriet. Nettoformuen fordeles mellem tilskudsyderne i samme forhold, som tilskud er ydet, jf. § 29.

2.2. *Teaterlovens § 30*

Det har generel interesse, at teaterlovens § 30 ved loven i 1990 fik følgende ordlyd:

503. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 3762 ff. (Året efter blev Hovedstadens Udviklingsråd etableret, og dette overtog styrelsens opgaver efter den oprindelige lov).

»**§ 30**. Drives teatervirksomhed af et selskab, en forening eller en selvejende institution eller som kommunal institution, skal selskabets, foreningens eller institutionens vedtægter godkendes af den offentlige hovedtilskudsyder.

Stk. 2. Det påhviler den i stk. 1 nævnte tilskudsyder at påse, at vedtægter for en selvejende institution enten indeholder bestemmelser, der opfylder kravene i lov om erhvervsdrivende fonde eller lov om fonde og visse foreninger, eller bestemmelser, der kan danne grundlag for undtagelse fra denne lovgivning.«

Bestemmelsens stk. 1 findes som nævnt i de fleste love, undersøgelsen dækker, bortset fra at det oftest er ressortministeren, der skal godkende vedtægterne. Derimod er stk. 2 en enlig svale.

I *Betænkning nr. 1132/1988 om teaterloven* s. 219 f hedder det indledningsvis, at lov om erhvervsdrivende fonde kræver registrering og en grundkapital på mindst 300.000 kr. Herefter udtales det:

»Udviklingen gennem de seneste 10-15 år har medført, at mindre teatre, teatergrupper og teaterinitiativer, der alene sigter imod at gennemføre et enkelt projekt, i dag i vidt omfang er organiseret som selvejende institutioner. Det er karakteristisk for disse selvejende institutioner, at de ikke er i besiddelse af en egenkapital. Driften af virksomheden er baseret på den offentlige støtte samt på indtægterne.

Disse teatre er således normalt ikke i stand til selv at tilvejebringe en grundkapital på de mindst 300.000 kr. ...

Ministeriet har derfor forhandlet med Industriministeriet og Aktieselskabsregistret om at opnå dispensation fra lovens krav om registrering og om kapital. Der arbejdes med en stramning af vedtægtsbestemmelserne. Det er herved endvidere forudsat, at teaterloven revideres, således at det af lovteksten fremgår, hvilke krav til vedtægterne, der skal være opfyldt. ...«[504]

I bemærkningerne til lovforslaget (spalte 2591-2592) hedder det, at bestemmelsen er nødvendiggjort af fondslovgivningen, der kræver kapital som betingelse for »den registrering af selvejende institutioner, der bl.a. fritager de i en selvejende institutions drift implicerede – ofte ulønnede – personer for personlig hæftelse« og at dette krav »indebærer en alvorlig indskrænkning af mange selvejende teaterinstitutioners funktionsmuligheder.« – Selv for en teaterforestilling er det en noget høj stemmeføring, men sådan talte man i slutningen af 1980'erne.[505] Herefter anføres:

504. Spørgsmålet om en institutions varighed synes således ikke at have været med i overvejelserne.

505. Det sproglige skrækeksempel er Justitsministeriets forarbejder til den såkaldte afbureaukratisering af fondslovgivningen i 1991.

»De vedtægtsbestemmelser, der kan danne grundlag for undtagelse fra fondslovgivningen, omhandler krav om, at regnskaber skal revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor, at vedtægtsændringer med Justitsministeriets samtykke skal godkendes af den offentlige hovedtilskudsyder, der tillige skal godkende bestyrelsens sammensætning samt budgetter og regnskaber, at institutionens ledelse er forpligtet til at give tilskudsyderne enhver oplysning om institutionens økonomi, som måtte blive forlangt, og at tilskudsyderen skal godkende beslutning om opløsning af institutionen.

...

Vedtægtsændringer skal fortsat godkendes af Justitsministeriet, selv om en selvejende institution er undtaget fra fondslovgivningen.«

2.3. *Konklusion vedrørende teatre*

Undersøgelsen viser, at teaterlovgivningen er et af de områder, hvor man per tradition har anvendt den selvejende institution, selv om også andre former anvendes. Dette er sket såvel i privat som i offentligt regie. Teaterlovgivningen er præget af nogle "specialiteter", som man ikke møder i det øvrige materiale, og området er egnet til at belyse, hvad der ligger i den flere gange omtalte forskel mellem fondslovenes sigte om uddeling og fondsformens anvendelse som organisation. Man møder det i teaterlovens § 8, hvor *Det Rejsende Børneteater og Opsøgende Teater* betegnes som en selvejende institution, der består af et antal teatre, der tilknyttes for 1-3 år. Det er vel, hvad man i andre sammenhænge vil kalde en paraplyorganisation, og det illustrerer figurens smidighed. Amtsrådene, der er tilskudydere, sidder på halvdelen af bestyrelsespladserne. Man er også langt fra fondsverdenen i § 14 ff vedrørende teaterfællesskabet, idet HUR så vidt ses sidder på det hele. Man genfinder paraplyfiguren i § 14 d, stk. 2; det må erkendes, at der går midler ud (til teaterdriften), men det er en særegen konstruktion, hvor kassestykker indebærer, at § 14 d, stk. 3, bliver aktiveret til glæde for helheden. Det er heller ikke vel foreneligt med den selvejende institutions natur, at HUR efter § 14 c, stk. 2, kan ændre organisationsformen. Ved opløsning går nettoformuen tilbage til stifterne og staten.

Hvor man således har lagt nogen distance til fondsverden, indeholder teaterloven i § 30 samtidig en bestemmelse om kravene til de private institutioner, der skal modtage tilskud fra det offentlige. Bestemmelsen er interessant i den forstand, at man har forsøgt at respektere, at teatrene efter fondslovenes § 1 principielt er omfattet af fondslovene og dermed skal opfylde de basale krav. Der foreligger ikke nogen administrativ praksis efter, at der blev "ryddet op" i slutningen af 1980'erne, men det

er næppe sandsynligt, at et teater kan leve videre som selvejende institution, efter at de offentlige tilskud er bortfaldet. Hermed aktualiseres den problemstilling, der er særlig relevant for de institutioner, der undersøges i kap. 7-8: Hvorledes får man etableret et retligt og økonomisk liv, efter at det offentlige har trukket tilskuddet tilbage.

I *utrykt ØLD af 12. december 2001* (6. afd. nr. B-1581-00) statueres, at Den Selvejende Institution Gladsaxe Teater ikke kan anses som en del af den offentlige forvaltning. Sagen – der er under anke til Højesteret – vedrørte forholdet til forvaltningsloven.

3. AMU-centre

Lovgivningen om AMU-centre stammer fra 1993 (lov nr. 431 af 30. juni 1993 om arbejdsmarkedsuddannelsescentre),[506] men AMU-centrene er ældre. De stammer fra 1960'erne, og ved lovgivningen i 1993 fandtes der 18 selvejende centre foruden flere statslige centre. Kategorispørgsmålet er ikke nærmere omtalt i lovens forarbejder, ud over at der henvises til lovgivningen om erhvervsskoler.

3.1. Efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 613 af 26. juni 2000 om arbejdsmarkedsuddannelsescentre (AMU-centre) er disse selvejende institutioner, der har til formål at gennemføre uddannelser efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser. Centrenes vedtægter godkendes af arbejdsministeren.[507] Centrene indgår i en landsomfattende planlægning til opfyldelse af konstaterede eller forventede behov for arbejdsmarkedsuddannelsescentre. § 1, stk. 4, bestemmer, at centrene skal følge de regler om målgrupper og adgangskrav, uddannelseskrav til lærere, uddannelsesplaner og kursuslinier og andre forhold ved de pågældende uddannelser, som fastsættes af arbejdsministeren efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser, eller som følger af anden lovgivning. Ifølge § 2 kan arbejdsministeren fastsætte vilkår for godkendelse af centrene, herunder regler for vedtægternes indhold efter udtalelse fra Uddannelsesrådet. Arbejdsministeren kan endvidere meddele påbud og forbud til centrene angående overholdelsen af vilkår og af vedtægter.

§ 2, stk. 2, bestemmer, at arbejdsministeren kan tilbagekalde en god-

506. *Folketingstidende 1992/93, tillæg A*, sp. 6401 ff og *Betænkning nr. 1234/1992 om samordning af den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesindsats*.

507. Arbejdsministeren har nu titel af beskæftigelsesminister.

kendelse, hvis der ikke længere er behov for centret, eller hvis centret ikke overholder lovens regler. Stk. 3 går den modsatte vej: Arbejdsministeren kan modsætte sig en beslutning fra bestyrelsen om at nedlægge et center, og ministeren kan fastsætte vilkårene for videreførelsen af centret.

3.2. § 2, stk. 4-7, har følgende indhold:

> »*Stk. 4*. Arbejdsministeren kan efter indstilling fra bestyrelserne godkende, at et eller flere centre sammenlægges til et center, eller at et center sammenlægges med en erhvervsskole under hensyntagen til en hensigtsmæssig institutionsstruktur.
>
> *Stk. 5*. Ved sammenlægning efter stk. 4 opløses institutionerne uden likvidation ved overdragelse af deres aktiver og gæld til den nye institution uden kreditorernes samtykke.
>
> *Stk. 6*. Arbejdsministeren fastsætter regler, hvorefter aktieselskabslovens kapitel 15 med de fornødne tilpasninger finder anvendelse på sammenlægninger efter stk. 4
>
> *Stk. 7*. Arbejdsministeren kan fastsætte nærmere regler om sammenlægning af institutioner.«
>
> Denne hjemmel til at sammenlægge udnyttes i vidt omfang, idet der i 2000-2001 er sket sammenlægning af 7 centre, herunder sammenlægninger med erhvervsskoler. Se hertil et privat forslag B 37 af 4. oktober 2001 til folketingsbeslutning om sammenlægning af AMU-centre og erhvervsskoler, der peger på en række strukturproblemer. Forslaget bortfaldt som følge af valget i november 2001.

3.3. Det enkelte center ledes efter § 6 af en bestyrelse, der normalt skal bestå af 12-16 medlemmer. Arbejdsgivere og arbejdstagere skal være ligeligt repræsenteret og have tilknytning til det arbejdsmarked, som skolen dækker, og så vidt muligt også dække det virkefelt, som skolen har. Amtsrådet og kommunalbestyrelser repræsenteres ved hver 1 medlem. Der er medarbejderrepræsentation, men disse har ikke stemmeret.

Arbejdsministeren fører tilsyn med og vejleder centrene. Ministeren kan bestemme, at centrene skal anvende fælles administrative systemer. § 4a fastsætter, at forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen gælder for centrenes virksomhed.

3.4. § 2, stk. 4-7, er indsat ved lov nr. 401 af 31. maj 2000.[508] Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at en redegørelse, udar-

508. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 7288 ff.

bejdet af Arbejdsmarkedsstyrelsen, havde fundet, at nogle AMU-centre ville have vanskeligt ved fortsat at være bæredygtige både økonomisk, ledelsesmæssigt og uddannelsesmæssigt, og at centrene i fremtiden måtte have en vis minimumsstørrelse for at klare sig. Om ophør gælder § 3, der er citeret i kap. 9.

Arbejdsministeren har fastsat en standardvedtægt for et AMU-center ved bekendtgørelse nr. 510 af 7. juni 2000.

Konklusionen på omtalen af AMU-centrene er, at der ikke foreligger selvstændige, juridiske personer. Der mangler selvstændighed og uafhængighed, jf. dels drøftelsen heraf under afsnit 1 om Undervisningsministeriets institutioner, dels kap. 11 ndf.[509] Lovgivningen er meget intensiv med vide beføjelser – navnlig – til ministeren, og centrene har ikke mulighed for at leve et eget liv. Herved deler man skæbne med en række institutioner, der er omtalt i kap. 7. Der henvises til den samlede konklusion i kap. 11.

509. En afgørelse i *U 2001.83 H* frifinder såvel arbejdsministeriet som vedkommende AMU-center. Dommen er omtalt i kap. 11.

Kapitel 8

Selvejende institutioner, hvis virksomhed er forudsat i lovgivningen

1. Alment

Den anden del af undersøgelsen (baseret på bilag B) omfatter en gennemgang og analyse af de lovbestemmelser, der forudsætter anvendelsen af en fond/selvejende institution i forbindelse med en nærmere angiven virksomhed eller aktivitet. Analysen, der har taget sigte på lovgivningen som sådan, har efter materialeindsamlingen været koncentreret om godt 75 love, men en del har under forløbet fået sammenfaldende bestemmelser. Det gælder navnlig undervisningsområdet. Disse institutioner er derfor i den afsluttende fase af min undersøgelse blevet integreret i kap. 7 (under *1.6.*). Dette har gjort bilag B mere overskueligt, idet over halvdelen af det oprindelige materiale er gået ud eller er blevet anvendt i kap. 7.

De institutioner, der omtales i det følgende, bidrager til at give et billede af det offentliges aktiviteter på områder, der har væsentlig betydning i samfundslivet og for den enkelte. På grund af deres antal[510] har de sammen med institutionerne i kap. 7 større betydning end de fonde, der er undersøgt i kap. 6. Der er derfor god grund til at danne sig et billede af, hvad det er for en type, der anvendes.

Flere forfattere har kort skrevet om baggrunden for den danske flora af selvejende institutioner, se også omtalen heraf i kap. 6. Hos Poul Meyer: Offentlig Forvaltning (3. udg. 1979) s. 113 hedder det bl.a.:

»En række undervisningsanstalter er skabt på privat initiativ, og efterhånden som disse via tilskud og almindelige forskrifter placeres i det offentlige undervisningsvæsen, har det fra statens side været tilstræbt at søge de pågældende anstalter omdannet til selvejende institutioner. Særligt for så vidt angår børne- og ungdomsundervisningen har det utvivlsomt været et incitament til denne udvikling, at man nærede uvilje imod at sammen-

510. Der findes ikke officielle statistikker. *Jan Christensen* s. 70 oplyser, at der i 1988 fandtes 3.992 selvejende institutioner, 8 "Independent Public Agencies" og 39 "Public Foundations". I *Offentlig interesse* s. 93 oplyses, at der er ca. 1350 selvejende institutioner under Undervisningsministeriet, medens *Budgetredegørelsen 2001* sætter antallet af selvejende institutioner til mere end 2.000.

> blande ydelsen af tilskud fra det offentlige med private profithensyn, og kravet om, at vedkommende skole skulle være organiseret som en selvejende institution, er derfor efterhånden blevet optaget i lovgivningen. Hertil kommer mere ubestemmelige synspunkter i retning af at fastslå, at den pågældende virksomhed "i virkeligheden" er af offentlig karakter. Endelig kan det heller ikke udelukkes, at kravet om, at tilskudsberettigede undervisningsanstalter skulle være selvejende institutioner, har været betragtet som et skridt i retning af at placere disse anstalter som en del af det offentlige undervisningsvæsen og under den sædvanlige offentlige administration. ...
>
> Det karakteristiske ved de fleste selvejende institutioner under den offentlige forsorg er, at de ledes af bestyrelser, hvori også andre end de ansatte har sæde. Når betegnelsen selvejende institution anvendes i så udstrakt grad inden for den sociale forsorg, er årsagen, at den private virksomhed tidligere har været dominerende inden for dette område, og at man har villet bevare noget, man vel har betragtet som en "folkelig forbindelse" ved at oprette tilsynsudvalg og bestyrelser for de enkelte institutioner. *Der kan næppe være tvivl om, at betegnelsen dækker over meget forskellige og til dels uklare betragtninger hos lovkoncipister, lovgivere og administratorer, der har med disse institutioner at gøre.*« (min fremhævelse)

Poul Meyer var således ingen beundrer af de selvejende institutioner, også p.g.a. de (potentielle) konflikter mellem ledelsen (institutionens bestyrelse og den daglige leder af institutionen) og den, der betalte (d.v.s. staten).

Hos *Jørn Hansen*, *Erik Schäfer* og *Erik Schou*[511] hedder det bl.a.:

> »Utrolig komplekst kan det være i virksomheder i den grå »selvejende institutions« forklædning. Denne virksomhed er i kraft af sin vedtægt »selvejende«, og grundlæggerne af den må i deres tanker have haft en eller anden ideel form for perpetuum mobile, som til evig tid skulle virke uafhængigt af de offentlige pengekasser.
>
> Disse selskaber er dog sjældent så frit svævende. Pengekassen kan meget vel være isoleret på en eller anden måde, som selv domstolene kan have vanskeligheder ved at finde ud af, men stiftelseslovgivningen bag disse selskaber vil hyppigt indeholde nogle meget stærke begrænsninger af selskabernes virketrang. ...«

Der tages ved disse selvejende institutioner udgangspunkt i den samme systematik som i kap. 6. Det vil fremgå af analysen, at der ikke optræder så mange varianter på dette område, som det var tilfældet ved fonde,

511. Smh. *"Privatiseret" offentlig virksomhed*" (2001) s. 58 f.

oprettet ved lov, men at lovgivningsintensiteten i øvrigt er forskellig fra område til område.[512]

2. *Stiftelsesgrundlaget*
2.1. Institutionerne har i alle tilfældene tilknytning til en given særlov. Det hedder typisk, at (x)-virksomhed/aktiviteter

skal være selvejende institutioner,
drives som selvejende institutioner, jf. eksempelvis musiklovens § 3b og § 6,[513] og § 9 i lov om social service, eller
kommunalbestyrelsen kan overlade sine beføjelser efter denne lov til en selvejende institution, eksempelvis § 1 i lov nr. 408 af 13. juni 1973 om hjemmesygeplejesker.

I nogle tilfælde er begrebet selvejende institution nævnt i loven som en af flere mulige institutions- eller driftsformer. Se eksempelvis § 14, stk. 1, nr. 1, i lov nr. 473 af 7. juni 2001 (museumslov), hvorefter et museum for at opnå og bevare tilskud efter museumsloven »skal være kommunalt, amtskommunalt, eller selvejende, eller det skal ejes af en forening, hvis formål er museets drift.«[514] Fra samme ministerområde bestemte § 3 i lovbekendtgørelse nr. 999 af 23. december 1986 om statstilskud m.v. til zoologiske haver, at en zoologisk have skulle være en selvejende institution eller ejes af en forening eller fond, hvis formål er havens drift. Bestemmelsen findes nu i § 3 i lov nr. 255 af 12. april 2000 om statstilskud m.v. til zoologiske anlæg, idet ordet fond dog er udgået. § 9 i lov om social service bestemmer, at daginstitutioner kan drives af en eller flere kommuner eller som selvejende institutioner efter aftale med kommunen. Total valgfrihed ser man bl.a. i § 3, stk. 2, i lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m. fl. og sprogcentre. Det hedder her, at

> »Undervisningstilbud i medfør af § 2, stk. 1, gennemføres på sprogcentre, jf. kapitel 3, som kan være kommunale, amtskommunale eller private, herunder selvejende institutioner.«[515]

512. Undersøgelsen af Undervisningsministeriets område er som hovedregel sket i kap. 7, men af overbliksgrunde har jeg behandlet nogle spørgsmål i kap. 8.
513. Se herved bilag B.
514. Man ser således her tydeligt usikkerheden om begrebet *selvejende institution*, når driften alternativt kan drives af en fond.
515. I lovens forarbejder hedder det alene, at en kommune ikke kan oprette en selvejende institution.

Også musikloven åbner for flere muligheder, se § 3 b i lovbekendtgørelse nr. 826 af 31. august 2000, hvorefter musikskolerne "drives som kommunale institutioner eller som selvejende institutioner med kommunalt tilskud. Statens Musikråd kan dog godkende andre ordninger."

2.2. I Socialministeriets lovgivning findes der eksempler på en formulering som den følgende – her taget fra § 1 i lov nr. 408 af 13. juni 1973 om hjemmesygeplejerskeordninger:

> »**§ 1**. Kommunerne skal ved ansættelse af hjemmesygeplejersker yde vederlagsfri hjemmesygepleje efter lægehenvisning ...
>
> *Stk. 3*. Kommunalbestyrelsen kan overlade sine beføjelser efter denne lov til en selvejende institution, som har driftsoverenskomst med kommunen, i det omfang beføjelserne knytter sig til administrationen og driften af den virksomhed, der udøves i henhold til overenskomsten. Kommunalbestyrelsen fastsætter omfanget af beføjelserne og kan give retningslinier for udøvelsen af disse.«

Til grund for loven ligger *Betænkning II nr. 648/1972 om hjemmeplejen*, men stk. 3 blev først indsat ved en lovændring i 1992. Forarbejderne[516] udtaler, at bl.a. omstillingen på ældreområdet havde gjort det ønskeligt, at en kommunalbestyrelse kan overlade visse beføjelser til selvejende institutioner på samme måde som til kommunale institutioner, kommunalbestyrelsens anvisninger skal følges, og "Selvejende institutioner, der har overenskomst med en kommune og således er undergivet offentlig regulering, tilsyn og kontrol, er iøvrigt omfattet af forvaltningsloven."

Se tilsvarende § 9 i lov om social service.[517]

2.3. En særlig konstruktion er anvendt i § 4 i lov nr. 308 af 17. maj 1995 om kontrol med arbejder af ædle metaller m.v. Efter *stk*. 1 varetages kontrollen af *Ædelmetalkontrollen*. I *stk. 2* bestemmes, at Erhvervsfremme Styrelsen udpeger en selvejende institution til at varetage kontrolop-

516. *Folketingstidende 1992/93, tillæg A*, sp. 691 f.

517. *Kirsten Ketscher* henviser i Socialret (1998) s. 303 ff (og i Ret & *Privatisering* (1995)) s. 154 f til, at det traditionelt er antaget, at inddragelse af selvejende institutioner i det sociale arbejde ville give et folkeligt engagement og mere varieret udbud. De blev derfor bevaret i de sociale love i 1970'erne. I de senere år har kommunerne selv ønsket at varetage opgaverne, eller de har måttet vige for private virksomheder, der driver virksomhed på forretningsmæssigt grundlag. Forfatteren udtaler, at »Spørgsmålet er, om man fra politisk hold ønsker at videreføre en socialpolitisk værdifuld tradition fremfor at kvæle den i standardiseringsbestræbelser.« Se også *Jørgen Dalberg-Larsen* i *Basse* og *Zahle* (red.): To reguleringstraditioner (1996) s. 41 ff.

gaverne. Institutionen akkrediteres i henhold til nu lovbekendtgørelse nr. 1098 af 29. november 2000 om erhvervsfremme.

2.4. En restgruppe udgør *de teknologiske serviceinstitutter*.

I erhvervsfondslovens § 1, stk. 4, nr. 3, hedder det direkte, at teknologiske serviceinstitutter ikke er omfattet af loven. Bestemmelsen hviler på Fondsudvalgets anbefaling i *Bet*. s. 94, hvor det bl.a. anføres:

»... skal udvalget særligt omtale de teknologiske serviceinstitutter. For disse gælder specielle regler for ydelse af tilskud og tilsyn.

I henhold til § 5, stk. 3-4, i lov nr. 142 af 21. marts 1973 om teknologisk service kan industriministeren efter indstilling fra Teknologirådet godkende et teknologisk institut for indtil fem år ad gangen. For tiden er der i alt godkendt 27 institutter... Det er en betingelse for godkendelsen, at der er tale om en selvejende, almennyttig institution, der arbejder på et vedtægtsmæssigt, økonomisk, teknisk og personalemæssigt betryggende grundlag.

Forud for hver indstilling foretager Teknologirådet en nærmere gennemgang af vedkommende instituts forhold dels vedtægter, formål, hidtidige arbejdsresultater, klientgrupper, ressouceforbrug, investeringer m.v., dels mere generelt dets forhold til omverdenen. Godkendelsen forudsætter et omfattende tilsyn fra Teknologirådets side med institutternes grundlag, aktiviteter og økonomi. Godkendelsen er endvidere en betingelse for at opnå "basistilskud" og lån.

Det påhviler institutterne at indsende reviderede årsregnskaber, årsrapporter og driftsanalyser til Teknologirådet. Der er yderligere udfærdiget et sæt administrative retningslinier, der skal benyttes ved udarbejdelsen af budgetter, ansøgninger og rapporter til Teknologirådet.«

Lovgrundlaget blev siden lov nr. 221 af 27. marts 1996 om teknologisk service, hvis formål er at styrke den teknologiske service i Danmark.[518] I § 5 hedder det:

»Erhvervsministeren kan efter indstilling fra Rådet for Teknologisk Service godkende selvejende, almennyttige institutioner som godkendte teknologiske serviceinstitutter.

Stk. 2. Godkendte teknologiske serviceinstitutter skal inden for området teknologisk service arbejde på et vedtægtsmæssigt, økonomisk og fagligt betryggende grundlag. Vedtægtsændringer skal godkendes af Erhvervsfremme Styrelsen.

518. Denne lov afløses på et tidspunkt, der bestemmes af ministeren, af lov nr. 451 af 7. juni 2001 om erhvervsudvikling, jf. *Folketingstidende 2000-01, tillæg A*, sp. 4538 ff. Lovens § 9, stk. 4-7, indeholder samme bestemmelser som § 5 i den gældende lov bortset fra, at det i stk. 7 fastsættes, at en tilladelse kan tilbagekaldes uden varsel.

> *Stk. 3*. Godkendelse indebærer, at rådet skal have indseende med instituttets samlede virksomhed.
> *Stk. 4*. Godkendelse efter stk. 1 kan meddeles for indtil 3 år. Godkendelse kan af erhvervsministeren tilbagekaldes med 1 års varsel efter indstilling fra rådet.
> *Stk. 5*. Erhvervsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om godkendelse af teknologisk serviceinstitutter og om rådets tilsyn med godkendte teknologiske serviceinstitutters anvendelse af offentlige tilskudsmidler samt om rådets indseende med disse institutters samlede virksomhed.«

Der er i dag godkendt 14 institutter efter loven.[519] Det overordnede formål er i forarbejderne defineret som forskning og udvikling, indsamling og bearbejdelse af teknologisk og dermed sammenhængende viden, herunder viden om virksomhedsøkonomi, organisation og ledelse, og formidling heraf til praktisk og kommerciel anvendelse inden for erhvervslivet, den offentlige sektor og samfundet i øvrigt. Formålene specificeres herefter i vedtægterne for de enkelte institutter, eksempelvis for *Dansk Brandteknisk Institut*, *Bioteknologisk Institut* eller *Vandkvalitetsinstituttet*. Om godkendelseskriterierne hedder det i forarbejderne (spalte 3559), at der tænkes lagt vægt på

> »*at* instituttet dækker et relevant og klart formuleret behov for teknologisk service, *at* virksomheden tager sigte på at nyttiggøre instituttets arbejdsresultater inden for en veldefineret kreds af brugere i erhvervslivet eller andre sektorer af samfundet, *at* instituttet er organiseret som en selvejende, almennyttig institution med acceptable vedtægter ...«

Lovens § 5, stk. 1, indeholder den specialitet – der ikke ses andre steder i retsgrundlaget for de institutioner, der er undersøgt i kap. 6-8, – at godkendelsen omfatter selvejende, *almennyttige* institutioner. Dette begreb er ikke nærmere uddybet i den oprindelige lovs forarbejder,[520] og sammenligner man med undersøgelsen i kap. 4 (under *3.2.*) er det nok tvivlsomt, om der er sammenhæng med de begreber, der arbejdes med dér. Det må antages, at en forklaring kan findes i, at det (ofte?) vil være fastsat i vedtægterne for de godkendte institutter, at midlerne ved instituttets ophør skal gå til almennyttige formål inden for lovens område.[521]

519. Jf. *Offentlig Interesse* s. 60 og smh. forslag til finanslov 2002 § 26.34.01., der indeholder økonomiske oplysninger.
520. *Folketingstidende 1972/73, tillæg A*, sp. 3531 ff, særligt 3558 ff.
521. Dette bygger jeg på oplysningerne om *Dansk Institut for Prøvning og Justering* i *Bet. s. 151*.

De teknologiske institutter optræder første gang i lovgivningen i 1958: Efter § 3 i lov nr. 197 af 7. juni 1958 om tekniske skoler, teknika og teknologiske institutter skulle et institut for at opnå statstilskud opfylder et behovskriterium, instituttets vedtægter skulle godkendes af handelsministeren, og instituttet skulle være oprettet som selvejende institution på et efter handelsministerens skøn betryggende økonomisk grundlag. I forarbejderne[522] hedder det alene, at disse betingelser er i overensstemmelse med gældende praksis. Reglerne blev gentaget i § 1, stk. 2, i lov nr. 207 af 16. juni 1962.[523] Herefter kom ordet "almennyttige" ind i § 5, stk. 6, i lov nr. 142 af 21. marts 1973, uden at man fik nogen forklaring.

3. Hvorfor valgte man formen selvejende institution?

Uden at det siges direkte må det antages, at brugen af (=delegationen til) selvejende institutioner i sociallovgivningen først og fremmest hviler på traditionen, jf. ovf. note 517. Musiklovens forarbejder udtaler sig om spørgsmålet, idet det i forarbejderne til § 6[524] hedder:

»Bortset fra Odense By-Orkester, der er en kommunal institution, er alle landsdelsorkestrene organiserede som selvejende institutioner, hvis vedtægter skal godkendes af kulturministeriet, der også hidtil har haft en repræsentant i orkestrenes bestyrelse. Det sidste skønnes ikke mere påkrævet. Det er afgørende, at orkestrene, inden for de økonomiske rammer, der gennem budgetterne afstikkes for deres virksomhed, har fuld kunstnerisk frihed, og dette sikres efter musikrådets opfattelse bedst gennem den organisationsform, som er den almindeligste. Det foreslås derfor, at der generelt gennemføres den ordning, at orkesterinstitutionerne skal være selvejende institutioner, hvis vedtægter godkendes af ministeriet, og hvor der i bestyrelserne sikres kommunerne en passende indflydelse, men i øvrigt sikres den kunstnerisk kompetente ledelse det fulde ansvar for orkestrenes drift og virke. ...«

Også museumslovgivningen m.v. hviler på et synspunkt, hvorefter figuren (sammen med foreningen, der udelukkende har den pågældende drift som formål) er den rette. Med hensyn til zoologiske anlæg gælder, at bestemmelsen i 2000-lovens § 3, stk. 1, nr. 2, afløser § 3, stk. 1, nr. 1, i den samtidig ophævede lov om statstilskud til zoologiske haver. I forarbejderne[525] til den ophævede bestemmelse hed det, at den

522. *Folketingstidende 1957/58, tillæg A*, sp. 1214.
523. *Folketingstidende 1961/62, tillæg A*, sp. 1037 f.
524. *Folketingstidende 1975/76, tillæg A*, sp. 3257-3258.
525. *Folketingstidende 1976/77 (2. saml.), tillæg A*, sp. 2699.

»medfører, at der ikke kan gives statsstøtte til haver, der drives som privat erhvervsvirksomhed, eller hvor på anden måde et overskud søges tilvejebragt til mulig opfyldelse af andre formål end havens drift. ...«

Denne sætning blev i lidt anden sproglig form gentaget i forarbejderne til 2000-lovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Ædelmetalkontrollens kontrol med arbejder af ædle metaller varetages efter § 4 i lov nr. 308 af 17. maj 1995 af en selvejende institution. Efter forarbejderne[526] er der tale om en kodifikation af praksis, og dette skal sikre, at opgaven blev udført bedst og billigst.

Det ligger i navnet, at de teknologiske serviceinstitutter skal udøve teknologisk service, jf. ovf. under *2*, men det fremgår ikke klart af forarbejderne, hvorfor man har valgt figuren den selvejende institution. Der henvises alene til, at det er administrativ praksis.

Samlet forekommer det overraskende, at man kun få steder i forarbejderne finder mere principielle overvejelser med hensyn til, hvorfor vedkommende virksomhed skal udøves af en selvejende institution.[527] Enkelte steder nævnes ordet "uafhængighed", men det har karakter af spredt fægtning. Generelt fornemmer man dog sammenhængen med udtalelsen i rapporten fra Budgetdepartementets arbejdsgruppe 1979, hvor det bl.a. hed, at i tilfælde, hvor det i lovgivningen er forudsat, at bestemte opgaver kan varetages såvel i offentligt som i privat regi, har man fundet, at forvaltningen af de offentlige midler, der blev ydet til private institutioner, blev bedst betrygget ved at de pågældende institutioner blev organiseret som selvejende institutioner.[528]

4. Navn

I modsætning til undersøgelsen i kap. 6, men i samklang med kap. 7, er det undtagelsen, at vedkommende særlov navngiver den selvejende institution eller nævner navnet på institutionen. Det hænger sammen med den lovtekniske model, der anvendes: Det foreskrives, at den og den aktivitet kan/kan kun/skal drives i form af en selvejende institution, eller for at opnå og bevare tilskud skal aktiviteten drives som selvejende

526. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 1968.
527. Også dette afsnit har fået en anden karakter, efter at Undervisningsministeriet er behandlet samlet i kap. 7.
528. Dette betones eksempelvis i *Betænkning nr. 303/1962 om Teknika's økonomiske og organisatoriske forhold* s. 12 og 16 samt i *Betænkning nr. 412/1966 vedrørende Kulturcentre* s. 21 og 28.

institution. Lovene får herved et mere generelt præg, hvor man ikke direkte i lovgivningen tager stilling til, hvilke institutioner der er tale om, eller hvor mange der er omfattet af loven. Det er ikke en gang givet, at den selvejende institution er oprettet endnu, selv om dette formentlig vil være tilfældet. Det sagte udelukker ikke, at ressortministeriet kender antallet af institutioner på tidspunktet for loven.

Der er endelig grund til at pege på, at i denne del af undersøgelsen forekommer ordet fond ikke i materialet, bortset fra de steder i forarbejderne hvor der henvises til fondslovene.

Et eksempel på, at en institution nævnes direkte i loven, er den ophævede § 23, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 796 af 3. september 1996 om uddannelse af pædagoger, hvorefter »Danmarks Pædagoghøjskole er en landsdækkende selvejende institution med vedtægter, der godkendes af undervisningsministeren.« Se tilsvarende – som en konsekvens af den anvendte lovteknik – § 2, stk. 4, i lov nr. 257 af 8. juni 1978 om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg m.v, der opremser 6 institutioner, der enten drives af staten eller drives som selvejende institutioner, med hvilke staten har indgået overenskomst.

Ved denne del af analysen er der ikke grund til at gå ind i lov nr. 506 af 12. juni 1996 ("Tvindloven"), der opremsede en række navngivne institutioner, der ikke længere kunne modtage statstilskud, smh. *U 1999.841 H*.

5. Vedtægter

Det er som nævnt et almindeligt krav i fondsretten, at der oprettes vedtægter/fundats for vedkommende institution, og at vedtægternes funktion er at angive, hvilke regler der skal gælde for netop denne institution. Sammenligner man de undersøgte institutioner med kap. 6-7, er kravet om vedtægter fælles, men detaillerings*kravene* er langt større og mere intensive i kap. 6 (og navnlig) kap. 7. Det samlede billede havde været anderledes, hvis Undervisningsministeriets selvejende institutioner ikke havde været udskilt til et særkapitel.

Undersøgelsen viser, at lovene normalt stiller krav om, at der udarbejdes vedtægter for institutionen, og at vedtægterne skal godkendes enten af ressortministeren eller af den tilskudsgivende myndighed. Undertiden giver lovens forarbejder en indikation af, hvad vedtægterne skal indeholde.

Efter musiklovens § 3b, stk. 1, skal institutionernes vedtægter godkendes af Statens Musikråd og af de tilskudsydende kommuner og eventuelt amtskommuner. Kulturministeren udarbejder i samarbejde med Statens Musikråd vejledende standardvedtægter for musikskoler. Landsdelsorkestrenes vedtægter skal godkendes af Kulturministeriet og tilskudsydere, men ministeriet kan godkende andre ordninger. For museernes vedkommende bestemmer museumslovens § 14, stk. 1, nr. 3, at et museums vedtægter skal godkendes af hovedtilskudsyderen. Det hedder samtidig i bestemmelsen, at museets ansvarsområde skal fremgå af vedtægterne.

I § 14, stk. 1-2, i lov om social service (også gengivet ndf. under ledelse) bestemmes følgende:

> »Ved alle selvejende daginstitutioner for børn skal der oprettes en forældrebestyrelse med et flertal af valgte forældre og med repræsentation af institutionens medarbejdere. Dette gælder dog ikke i tilfælde, hvor den selvejende institutions bestyrelse består af et flertal af valgte forældre. Den selvejende daginstitutions bestyrelse udarbejder efter indhentet udtalelse fra en forældrebestyrelse en vedtægt for styrelsen af institutionen. Vedtægten godkendes af kommunen.
>
> *Stk. 2.* I selvejende daginstitutioner, hvor der oprettes en forældrebestyrelse, skal det fastlægges i vedtægten, at forældrebestyrelsen fastsætter principper for institutionens arbejde og for anvendelse af en budgetramme for institutionen samt har indstillingsret i forbindelse med ansættelse af personale i institutionen. Forældrebestyrelsen varetager sine opgaver inden for de af kommunen fastsatte mål og rammer og det i vedtægten fastsatte formål og idegrundlag.«

For de *teknologiske institutter* gælder efter § 5, stk. 2, i lov om teknologisk service, at godkendte institutter »skal ... arbejde på et vedtægtsmæssigt, økonomisk og fagligt betryggende grundlag.« Ændringer i vedtægten skal godkendes af Erhvervsfremme Styrelsen.

Man kan *konkludere*, at der ved disse institutioner stilles krav om vedtægter og om myndighedsgodkendelse af disse. Problemkredsen er for så vidt sammenfaldende med fondene i kap. 6 med én undtagelse: Institutionerne i kap. 8 er alle privatoprettede og er derfor i forvejen forsynet med vedtægter. I ingen af forarbejderne beskæftiger man sig med det (fondsretlige) problem, der ligger i, at vedtægterne i typetilfældet (måske alle tilfælde) skal tilrettes med henblik på at kunne opfylde kravene i vedkommende speciallov. Disse ændringer kan bestyrelsen ikke foretage på egen hånd, og medmindre en ressortminister ved lov har fået eller har tiltaget sig kompetencen til at ændre (permutere) ved-

tægterne, ligger kompetencen hos Civilretsdirektoratet, jf. fondslovens § 32.

> Det er ikke kun et akademisk problem, om det er Civilretsdirektoratet eller en anden minister, der godkender ændring af vedtægterne. Man har ønsket, at Civilretsdirektoratet er den centrale myndighed i permutationssager, og det er kun dér, der er søgt opbygget en ekspertise. Samtaler med praktikere bestyrker, at Civilretsdirektoratet kun ser et fåtal af disse sager. Næppe mange får tanken om kompetencespørgsmålet, men det er med til at illustrere, hvorledes fondsretten "parkeres" – i givet fald en langtidsparkering – medens institutionen udøver offentlige aktiviteter.

6. Institutionens formål

Blandt de steder, hvor man finder egentlige formålsbestemmelser – men af generel karakter – kan nævnes § 14, stk. 1, nr. 1, i lov nr. 473 af 7. juni 2001 (museumslov), der kræver, at institutionens formål er "museets drift". Museets ansvarsområde skal fremgå af vedtægterne, jf. § 14, stk. 1, nr. 3, og i stk. 1. nr. 2, fastsættes, at museets ansvarsområde og ændringer heri skal godkendes af kulturministeren. Godkendelse forudsætter, at området er væsentligt og ikke i forvejen er dækket af andre statslige eller statsanerkendte museer. – Sigtet med denne del af bestemmelsen er selvsagt at undgå, at der ikke overalt i landet oprettes tilskudsberettigede museer med mere eller mindre identiske formål.

I loven om udlægning af åndssvageforsorgen anvendes i § 3, stk. 1, formuleringen »... herunder selvejende institutioner, der efter lov om social bistand har været bemyndiget til at udøve forsorg ...«

Et særligt eksempel ses i loven om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser. Efter § 23 i lov 343 af 16. maj 2001 har de enkelte amtsråd og kommunalbestyrelser pligt til at stille praktikpladser til rådighed. Herefter hedder det i § 25, stk. 1:

> »Statslige, selvejende og private institutioner kan ved at indgå overenskomst med et amtsråd eller en kommunalbestyrelse tilslutte sig lovens uddannelsessystem mod at stille praktikplads til rådighed.«

Musiklovens § 3a, stk. 3, definerer begrebet *musikskole* som en skole, der tilbyder undervisning i musik til børn og unge. Derimod har man ikke i § 6 fundet behov for at definere, hvad der ligger i begrebet *landsdelsorkester*.

Endelig fastsætter § 5, stk. 2, i loven om teknologisk service, at godkendte teknologiske serviceinstitutter skal arbejde "inden for området teknologisk service". Institutterne er samlet behandlet ovf. under *2*.

Konklusionen på denne del er, at det er forholdsvis sjældent, at loven giver en direkte formålsbestemmelse for institutionerne, således som det undtagelsesfrit var tilfældet for de fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov og på linie med vedtægtskravet til de private fonde. Dette princip bør ikke give anledning til undren, eftersom der næsten overalt er tale om speciallovgivning, der retter sig mod en særlig aktivitet, f.eks. drift af museum eller zoologisk anlæg, give hjemmesygepleje eller drive en dagsinstitution, og denne aktivitet er (oftest) angivet i lovens titel eller kan udledes af denne, f.eks. lov om social service.

Til gengæld vil "formålet" i en række tilfælde være bredt beskrevet i vedtægterne for institutionen. I en enkelt lov, museumsloven, anvendes i tilknytning til formålet begrebet *ansvarsområde*.[529]

7. Institutionens kapitalforhold

Kun to af lovene beskæftiger sig med institionernes kapitalgrundlag fra starten. Det hedder således i museumslovens § 14, stk. 1, nr. 5, at museet skal have et økonomisk grundlag, der gør det muligt at opretholde en rimelig standard, og af § 5, stk. 2, i lov om teknologisk service fremgår, at godkendte teknologiske serviceinstitutter skal arbejde på et økonomisk betryggende grundlag.

> Netop de teknologiske serviceinstitutter må antages at være atypiske derved, at de har (betydelige) egenindtægter. I *Offentlig interesse* s. 62 oplyses, at den offentlige medfinansiering i 1996 udgjorde i gennemsnit ca. 16% af serviceinstitutternes samlede indtægter, og at der var akkumuleret en samlet egenkapital på 420 mio. kr.

Denne mangel på lovmæssig regulering må antages at skyldes, at der er tale om tilskudslove, hvor det ligger klart, at institutioner er afhængige af offentlige tilskud og lån. Der kan også være tale om finansiering på andet grundlag, men det centrale er overalt tilskud fra stat eller kommune. Man kan blot læse i Finansloven!

Det er kun ved at gennemgå de enkelte institutioners regnskaber, at

529. Dette begreb er nærmere uddybet i *Folketingstidende 1983/84, tillæg A*, sp. 888-889.

man kan få nærmere klarhed over kapitalforholdene, herunder om der på noget tidspunkt har været en stamkapital, således som det fundamentale krav er til en selvejende institution, og om der foregår en kapitalakkumulation/opbygning af egenformue. Jeg har ikke fundet det møjen værd at gå i dybden med disse spørgsmål, idet det står klart, at kun få af institutionerne har et sådant eget kapitalgrundlag, at de ville kunne leve uden offentlige bevillinger eller tilskud. Jeg har herved dels lagt vægt, at reguleringen i 1990 af institutionernes opløsningsbestemmelser i mange tilfælde må antages (yderligere?) at begrænse eksistensen af en egenkapital, dels følgende to udtalelser:

I *Offentlig interesse* s. 93 hedder det følgende om Undervisningsministeriets institutioner (der udgør en meget stor gruppe):

> »Der er tale om non-profit-virksomheder med almennyttigt formål. Institutionernes formål, tilskudsbetingelser mv. er reguleret i en særlig lovgivning på de enkelte områder. Kapitaldannelse er ikke et formål i sig selv, og der har aldrig været stillet krav til nye institutioner om at have en bestemt mindste egenkapital. Institutionernes eventuelle kapital er typisk bundet i bygninger, udstyr og inventar.«

Og i forarbejderne til seminarienedlægningsloven, der var genstand for tvist i *U 1993.321 H*,[530] hed det, at et privat seminariums status som selvejende institution sammen med godkendelsen som uddannelsessted var hovedbetingelsen for, at seminariet kunne opnå økonomisk støtte fra staten. Nedlagde man uddannelsesvirksomheden, ville statsstøtten bortfalde, samt

> »Hvorvidt dette medfører, at den selvejende institution, som er bærer af seminarievirksomheden, må opløses helt eller delvis, eller om institutionen kan fortsætte med (delvis) ændret formål og på et andet økonomisk grundlag, må i første række bero på, om der i institutionens vedtægter er grundlag for at videreføre institutionen på denne måde. I hovedparten af de private seminarieinstitutioners vedtægter er formålet éntydigt beskrevet som omfattende den godkendte uddannelsesvirksomhed og denne alene, ligesom det i bestemmelserne om institutionens opløsning klart er forudsat, at en beslutning om seminariets nedlæggelse (godkendelsens bortfald) uden videre medfører, at den selvejende institution må afvikles.«

530. Jf. ovf. kap. 7 (under *1.7.*)

8. Institutionens ledelsesregler

I tre af lovene – hjemmesygeplejen, social- og sundhedsuddannelserne samt loven om teknologisk service – er ledelsesspørgsmål ikke omtalt.

I loven om social service (der har det særpræg, at man i hvert fald tidligere i en række tilfælde lader private fonde overtage en kommunes eller amtskommunes forpligtelser efter loven[531]) er der dels en institutionsbestyrelse, dels en forældrebestyrelse, se § 14:

> »Ved alle selvejende daginstitutioner for børn skal der oprettes en forældrebestyrelse med et flertal af valgte forældre og med repræsentation af institutionens medarbejdere. Dette gælder dog ikke i tilfælde, hvor den selvejende institutions bestyrelse består af et flertal af valgte forældre. Den selvejende daginstitutions bestyrelse udarbejder efter indhentet udtalelse fra en forældrebestyrelse en vedtægt for styrelsen af institutionen. Vedtægten godkendes af kommunen.
>
> *Stk. 2*. I selvejende daginstitutioner, hvor der oprettes en forældrebestyrelse, skal det fastlægges i vedtægten, at forældrebestyrelsen fastsætter principper for institutionens arbejde og for anvendelse af en budgetramme for institutionen samt har indstillingsret i forbindelse med ansættelse af personale i institutionen. Forældrebestyrelsen varetager sine opgaver inden for de af kommunen fastsatte mål og rammer og det i vedtægten fastsatte formål og idegrundlag.
>
> ...
>
> *Stk. 4*. Begrænsningerne i § 13, stk. 4, om, at visse beføjelser ikke kan overlades til en forældrebestyrelse, gælder også i forhold til en forældrebestyrelse i selvejende daginstitutioner.«

Materialet har iøvrigt en noget summarisk karakter:

Museumslovens § 14, stk. 1, nr. 4, fastslår dels, at museets bestyrelse skal omfatte mindst 1 repræsentant for de lokale tilskudsgivende myndigheder, dels at bestyrelsen *ikke kan være selvsupplerende*. Denne skrivning er ikke fundet andre steder. Bestemmelsen stammer fra den tidligere lovs § 11, stk. 1, nr. 4, og begge led i bestemmelsen blev først indsat under Folketingets behandling af lovforslaget. I Kulturudvalgets betænkning gives der følgende intetsigende begrundelse for forslaget:[532]

> »Det må anses for rimeligt at fastslå, at museernes bestyrelser sammensættes med mindst 1 repræsentant for de lokale myndigheder, der yder støtte til museet, og at bestyrelserne ikke selv kan bestemme sin sammensætning gennem selvsupplering.«

531. Smh. fondslovens § 1, stk. 2, nr. 2, og erhvervsfondslovens § 1, stk. 4, nr. 4.
532. *Folketingstidende 1983/84, 2. saml., tillæg B*, sp. 788-789.

Til gengæld indeholder bekendtgørelse nr. 332 af 30. maj 1991 om museer i § 3 en nærmere regulering af bestyrelsesforholdene. Det fastsættes, at museumsbestyrelsen skal bestå af mindst 5 personer, heraf mindst 1 repræsentant for tilskudsmyndighederne. Bestyrelsen vælges for højst 4 år ad gangen. Personalet kan ikke vælges til bestyrelsen, medmindre der er tale om valgt personalerepræsentation. Endelig forudsætter stk. 4, at museets stifter i vedtægterne kan indsætte sig selv som medlem af bestyrelsen.

Den daglige ledelse er ligeledes summarisk behandlet i materialet. Efter museumslovens § 14, stk. 1, nr. 7, skal museets leder være faguddannet og heltidsbeskæftiget, medens loven om statstilskud til zoologiske anlæg indskrænker sig til i § 3, stk. 1, nr. 5, at bestemme, at anlægget skal beskæftige mindst en fuldtidsansat zoolog (cand. scient.). Endelig hedder det i § 14, stk. 3, i lov om social service, at lederen af den selvejende daginstitution har den administrative og pædagogiske ledelse af institutionen og er ansvarlig for daginstitutionens arbejde over for forældrebestyrelsen og for bestyrelsen for den selvejende institution.

Samarbejdsudvalg er nævnt i musiklovens § 6, stk. 2, hvor det hedder, at der ved hvert landsdelsorkester nedsættes et samarbejdsudvalg *efter statens almindelige regler herom* (min fremhævelse).

Offentlige repræsentanter/interesserepræsentanter ses kun sjældent, se dog museumslovens § 14, stk. 1, nr. 4. Det fremgår af *Folketingstidende 1975/76, tillæg A*, sp. 3257 f, at Kulturministeriet tidligere krævede en repræsentant i bestyrelsen for et landsdelsorkester, men at dette ikke længere blev anset for nødvendigt.

Konklusionen på dette punkt er, at *ledelsesforholdene* ikke er et punkt, der er genstand for særlige mange overvejelser ved de enkelte særlove, der omtaler selvejende institutioner. Efter at Undervisningsministeriets område er udskilt til særbehandling, er det vanskeligt at pege på mere ensartede modeller, og når man ser den intensive lovgivning, beskrevet i kap. 7, forekommer den manglende regulering i de øvrige love måske lidt overraskende. Ingen af lovene fastslår, at den overordnede ledelse af institutionen varetages af en bestyrelse, eventuelt med deltagelse af interesserepræsentanter, bortset fra at eksistensen af en bestyrelse nævnes visse steder. Det er ensbetydende med, at man her "stoler på", at vedtægternes regulering (og udfyldende fondsretlige regler?) er tilstrækkelig, men det kan skyldes, at emnet simpelthen ikke har fået den opmærksomhed, som skoleområdet har fået bl.a. via Tvinds indsats.

9. Særlige godkendelsesregler. Klageadgang

Også på dette punkt er materialet sparsomt, bortset fra at loven om social service giver kommunalbestyrelsen en række kompetencer. Dette må ses i sammenhæng med de opgaver, der overlades til institutionerne, og spørgsmålet behandles ikke nærmere her. I øvrigt er der kun følgende observationer:

Efter § 1, stk. 3, i lov nr. 408 af 13. juni 1973 om hjemmesygeplejeskeordninger kan kommunalbestyrelsen give retningslinier for udøvelsen af de beføjelser, der overlades til den selvejende institution.

For at opnå og bevare tilskud skal et museum efter museumslovens § 14, stk. 1, nr. 14, årligt indsende budget, regnskab og beretning til museets hovedtilskudsyder og til Kulturministeriet.

Efter § 6 i lov nr. 255 af 12. april 2000 om statstilskud til zoologiske anlæg opretter kulturministeren et Råd for Zoologiske anlæg, der bl.a. skal føre tilsyn med zoologiske anlæg og foretage indstilling om anlæggenes vedtægter, budget og regnskab.

Efter § 5, stk. 2-5, indebærer en godkendelse som teknologisk serviceinstitut, at Rådet for Teknologisk Service "skal have indseende med instituttets samlede virksomhed." Godkendelse meddeles for indtil 3 år og kan tilbagekaldes med 1 års varsel. En bemyndigelse til ministeren til at fastsætte nærmere bestemmelser om rådets tilsyn er ikke udnyttet.

Det må antages, at manglen på direkte godkendelsesregler og tilsvarende bestemmelser af tilsynsmæssig karakter må ses i lyset af den lovtekniske fremgangsmåde, der er anvendt navnlig i nyere lovgivning. Der fastsættes i loven en række *kvalitetskrav* til institutionens virksomhed som betingelse for, at denne kan oppebære og bevare offentlige tilskud. Disse kvalitetskrav vil oftest tage udgangspunkt i offentligretlige ønsker (eksempelvis en række krav i museumsloven og loven om statstilskud til zoologiske anlæg) eller hensigtsmæssighedsvurderinger; sådanne krav overflødiggør i vidt omfang egentlige godkendelsesregler, men de indebærer, at den kompetence hos institutionens ledelse, der ligger i kravene om selvstændighed og uafhængighed, bliver (væsentligt) indsnævret. Det er simpelthen prisen for de offentlige ydelser!

Synspunktet kan også illustreres gennem museumsloven, men jeg har valgt at citere § 3 i lov nr. 255 af 12. april 2000 om statstilskud til zoologiske anlæg, der viser stor indsigt og kreativitet hos koncipisten:

> »For at opnå og bevare statstilskud efter § 4 skal det zoologiske anlæg opfylde følgende betingelser:

1) Anlægget skal være godkendt i henhold til den gældende lovgivning for indretning og drift af zoologiske anlæg.
2) Anlægget skal være en selvejende institution eller ejes af en forening eller fond, hvis formål er anlæggets drift.
3) Anlæggets vedtægter skal være godkendt af kulturministeren.
4) Anlæggets budget og regnskab skal være godkendt af kulturministeren.
5) Anlægget skal beskæftige mindst en fuldtidsansat zoolog (cand. scient).
6) Anlægget skal være åbent for offentligheden i videst muligt omfang og på forud bekendtgjorte tidspunkter.
7) Anlægget skal have en høj standard og et økonomisk grundlag, der gør det muligt at opretholde denne.
8) Anlægget skal virke til fremme af formidling af kendskabet til vilde dyr og deres bevarelse til støtte for forskning og undervisning. Anlægget skal have særlige formidlingsprogrammer rettet mod børn og unge, såvel når de besøger anlægget i skolesammenhæng som uden for skolesammenhæng. Ligeledes skal anlægget have en tilfredsstillende formidling til gavn for de øvrige gæster.
9) Anlægget skal medvirke aktivt i arbejdet med at bevare truede vilde dyrearter.
10) Anlægget skal indgå i relevant nationalt og internationalt samarbejde med andre anlæg af tilsvarende art.
11) Anlægget skal udarbejde en arbejdsplan, hvoraf det skal fremgå, hvilke opgaver anlægget vil forpligte sig til at udføre. Planen indsendes hvert fjerde år til det i § 6 omtalte Råd for Zoologiske Anlæg.
12) Anlægget skal have en nedskrevet miljøpolitik.
13) Anlæggets dyrebestand skal have en bredde, der sikrer, at den biologiske mangfoldighed belyses, samtidig med at bestanden repræsenterer en vis bredde i geografisk forstand.
14) Anlægget skal løbende foretage en fuldstændig registrering af køb, salg, fødsler og dødsfald inden for dyrebestanden. For arter, der holdes i anonyme grupper, registreres gruppen og ikke enkeltindividerne.

Stk. 2. Kulturministeren kan bestemme, at tilskud bortfalder, og at allerede udbetalte tilskud skal tilbagebetales, hvis et zoologisk anlæg tilsidesætter reglerne eller ikke længere opfylder de i stk. 1 stillede krav.«

Ambitionsniveauet i bestemmelsen taler for sig selv; man tilstræber i lovbestemmelsen at samle mange forskelligartede hensyn af offentligretlig karakter; det fondsretlige spørgsmål er, om man på denne måde både kan stille så mange krav og samtidig opretholde en fiktion om en selvstændig ledelse, der er forudsætningen for meningsfyldt at tale om en selvejende institution. Det forekommer mig at være en noget vanskelig opgave.

10. Regnskab og revision – oversigt over lovgivningen[533]

Kun få af lovene indeholder (detaillerede) bestemmelser om aflæggelse af årsregnskab og revision. Det skyldes, at der er udfyldende regler på området. Det følgende indeholder en kortfattet oversigt over de love, der generelt regulerer statens regnskabs- og revisionsforhold.

10.1. På det generelle plan gælder, at lovgivningen indeholder en regulering af spørgsmål om selvejende institutioners regnskabsaflæggelse.[534]

10.1.1. I § 2 i lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen fastsættes, at reglerne omfatter samtlige ministerier, institutioner m.v., hvis driftsbudget er optaget på en bevillingslov. Herefter kan vedkommende minister efter stk. 2 bestemme, at reglerne

»skal finde anvendelse for institutioner, foreninger, fonde m.v.,

1) hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, eller
2) som modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en institution m.v., som er omfattet af nr. 1, såfremt kapitalindskuddet m.v. har væsentlig betydning for modtageren.«

§ 2 tager således sigte på at sikre, at de statslige regnskabsregler anvendes af de institutioner m. v., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov, eller hvor betingelserne i stk. 2 er opfyldt. Om § 2, stk. 2, nr. 2, hedder det i forarbejderne, at de pågældende kapitalindskud forudsættes at være af væsentlig betydning for virksomheden.[535] Der er udarbejdet bekendtgørelse.

10.1.2. I lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 om revision af statens regnskaber m.m. findes bl.a. følgende bestemmelser:

»**§ 2**. Revisionen omfatter
...
2) regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov,
3) regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved

533. Som nævnt tidligere er dette afsnit fælles for bilag A og bilag B.
534. Se til det følgende *Peter Christensen*: Statslig revision (1998), *Rolf Elm-Larsen* (red.): Offentlig revision – struktur & funktion (1997) og *Rolf Elm-Larsen*: Offentligt regnskab og revision (2001). Der er udgivet flere vejledninger på institutionsområdet, som Rigsrevisor utvivlsomt vil se nærmere på i de kommende år.
535. *Folketingstidende 1983/84, tillæg A*, sp. 559.

lov, herunder bevillingslov, eller ved Folketingets Finansudvalgs tiltrædelse af en bevillingsansøgning,
4) regnskaber for interessentskaber og virksomheder, hvori staten, en af de i nr. 2 nævnte institutioner, foreninger, fonde m.v., eller en af de i nr. 3 nævnte selvstændige forvaltningssubjekter, deltager som interessent eller personligt ansvarlig virksomhedsdeltager.

...

§ 4. Rigsrevisor kan direkte eller gennem vedkommende minister kræve forelagt til gennemgang

1) regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner m.v., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, og
2) regnskaber fra sådanne institutioner m.v. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der ved lov er fastsat revisionsbestemmelser, som afviger fra denne lov.

...

§ 7. Opretter eller deltager staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner m.v. i en virksomhed gennem kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte eller i en virksomhed, der modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, skal vedkommende statsmyndighed eller institution m.v. rådføre sig med rigsrevisor om revisionsspørgsmål af større betydning, som den har indflydelse på, inden der træffes beslutning om de pågældende spørgsmål.«

10.1.3. Efter § 2, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 om statsrevisorerne gennemgår statsrevisorerne det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. I stk. 4 hedder det, at

»Statsrevisorerne kan foretage undersøgelser og afgive beretninger om

1) alle institutioner, foreninger, fonde m.v, der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en statsstøttet institution, eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov,
2) alle selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, herunder bevillingslov, eller ved Folketingets Finansudvalgs tiltrædelse af en bevillingsansøgning, og
3) alle interessentskaber og virksomheder, hvori staten, en af de i nr. 1 nævnte institutioner, foreninger, fonde m.v. eller en af de i nr. 2 nævnte

selvstændige forvaltningssubjekter deltager som interessent eller personligt ansvarlig virksomhedsdeltager.

...

Stk. 6. De i stk. 4 nævnte undersøgelser kan gennemføres, uanset hvilke regler om regnskabsaflæggelse og revision der er gældende for de pågældende institutioner m.v. Statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at foretage lignende undersøgelser og afgive beretning herom til statsrevisorerne.

...«

10.2. Den generelle regulering af regnskabs- og revisionsforholdene, der er omtalt under *10.1*, indebærer således, at der i de fleste tilfælde blot kan henvises til denne eller foretages udfyldning med regelsættet. Se eksempelvis musiklovens § 12a: De tilskudsmodtagende institutioner "skal føre og aflægge regnskab i overensstemmelse med særlige eller generelle regler herfor", medens det i museumslovens § 14, stk. 1, nr. 14 hedder, at det er en betingelse for at opnå og bevare tilskud, at museet årligt indsender budget, regnskab og beretning til hovedtilskudsyderen og til Kulturministeriet.

Se fra Undervisningsministeriets område eksempelvis friskolelovens § 24, stk. 1, der dels fastsætter regnskabsåret, dels at regnskaberne revideres efter regler, der fastsættes af undervisningsministeren. Herved sikres ifølge forarbejderne, at »alle tilskudsudbetalinger i henhold til denne lov regnskabsføres og revideres i overensstemmelse med sædvanlige regler ved forvaltning af statslige tilskudsmidler.« Bestemmelsen indeholder en særlig revisorklausul, jf. ndf.

Efter § 17 i lovbekendtgørelse nr. 861 af 2. september 2000 om åben uddannelse m.v. kan undervisningsministeren bl.a. fra selvejende uddannelsesinstitutioner, der tilbyder åben uddannelse, indhente regnskabsmæssige oplysninger, der er attesteret af institutionens revisor. Bestemmelsen følges til dørs af § 15, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1373 af 18. december 2000 om åben uddannelse, hvorefter revisor skal kontrollere, at institutionernes oplysninger om det antal årselever, der ligger til grund for tilskudsberegningen, er rigtige.

10.3. I *friskolelovens* § 24, stk. 1, 2.-4. pkt. (og tilsvarende i anden lovgivning under ministeriet) hedder det:

»Regnskaberne skal revideres af en statsautoriseret revisor eller en registreret revisor. Revisor må ikke samtidig være ejer af eller revisor for udlejer af de ejendomme m.m, som skolen anvender, eller for et selskab, en fond, forening eller anden virksomhed, der kontrollerer udlejer. ... Opfyl-

der revisor ikke lovens krav til revision, kan undervisningsministeren pålægge skolen inden en nærmere angiven frist at udpege en ny revisor.«

10.4. I den sammenhæng, jeg undersøger, giver de regler, der er omtalt i afsnit *10*, ikke anledning til særlige bemærkninger, idet man kan konstatere, at der er tilstrækkelig hjemmel til, at Rigsrevisor og statsrevisorerne kan gribe ind. Det er derimod spørgsmålet, om det er nødvendigt med denne form for detailregulering, eller om man kan skære igennem og statuere, at der er tale om statsinstitutioner. Dette spørgsmål tages op i kap. 12, medens de samlede konklusioner til kap. 8 findes i kap. 11.

Kapitel 9

Institutionens opløsning. Hjemfaldsklausuler

1. Oversigt

Som nævnt i kap. 6 er spørgsmål i relation til en institutions opløsning et af kernepunkterne, når man vælger en fondsretlig tilgang til emnet, og det er karakteristisk, at retssagerne på området ofte drejer sig om, hvem midlerne tilhører, og hvor de skal gå hen, hvis institutionen opløses.[536] Der er opløsningsbestemmelser i en række af de undersøgte love, og for institutionerne i kap. 7-8 er der sammenhæng med et andet spørgsmål, *tilbagekaldelse af en godkendelse*, der må antages i de fleste tilfælde at føre til institutionens opløsning.

Spørgsmålet om tilbagekaldelse er særligt aktuelt i Undervisningsministeriets lovgivning og er derfor behandlet i kap. 7. Tilbagekaldelse er specielt for bilag B-institutionerne, da det kun er her, der er krav om godkendelse, før en virksomhed i henhold til loven (drive museum o.s.v.) påbegyndes med offentligt tilskud. Det er ikke aktuelt for private fonde,[537] eftersom der ikke gælder et almindeligt koncessionsprincip for disse fonde, og spørgsmålet savner direkte mening ved fonde, der er stiftet ved eller i henhold til lov, hvor fondens virksomhed fastlægges ved den lov, der opretter fonden.

Det følgende er bygget op således, at afsnit *2* omtaler opløsningsspørgsmål ved de fonde, der er oprettet ved lov m.v. (kap. 6-fondene), medens afsnit *3* gennemgår institutionerne i kap. 7-8. I afsnit *4* omtales en række offentlige overvejelser om kapitalens skæbne ved en institutions opløsning. Afsnit *5* omtaler nogle historiske fonde og institutioner med henblik på eksemplifikation. Konklusionen på kapitlet findes i de fondsretlige konklusioner af undersøgelsen i kap. 11.

536. Smh. *U 1967.22 H* (med kommentar af *Jørgen Trolle* i U 1967 B s. 77), *U 1993.321 H* og *U 1994.29 H*. Også sagen om *Københavns Havn*, der er anlagt mod Trafikministeriet i november 1999, handler om dette tema.

537. Fondsmyndighedens kompetence efter fondslovens § 33, stk. 2, til efter forhandling med fondsbestyrelsen at beslutte, at en fond, hvis midler er klart utilstrækkelige til at opfylde formålet, skal sammenlægges med andre fonde eller opløses ved uddeling af kapitalen, er retligt set ikke en tilbagekaldelse, eftersom dansk fondsret (bortset fra fondslovens § 8, stk. 2) ikke bygger på et koncessionssystem.

2. Fonde, stiftet ved lov m.v.

2.1. I de love, der omtaler opløsningssituationen, er "hjemfaldsretten" den overvejende hovedregel. Et illustrativt eksempel, der har paradigmaets karakter, er § 9 i lov nr. 442 af 14. juni 1995 om *Dansk Udenrigspolitisk Institut*, hvor det hedder:

> »Dansk Udenrigspolitisk Institut kan kun nedlægges ved lov.
> *Stk. 2*. Nedlægges instituttet som selvejende institution, overgår dets bygninger, anlæg samt formue i øvrigt til staten.«

Se herved også § 12 i lov nr. 375 af 14. juni 1995 om *Teknologirådet*, hvor staten ved rådets nedlæggelse overtager rådets rettigheder og forpligtelser. Det hedder i forarbejderne, at da

> »Teknologirådet oprettes ved lov som en selvejende institution, kan den kun nedlægges ved lov. Da midlerne til rådets drift kommer fra Forskningsministeriet, skal de tilbageføres til Forskningsministeriet, hvis institutionen nedlægges.«

Nedlægges *Forskningscentret ved Hørsholm* som selvejende institution, bestemmer § 6 i lov nr. 84 af 8. marts 1978, at centrets arealer, egne bygninger og anlæg i øvrigt overgår til staten. Det hedder dog i forarbejderne:

> »Den foreslåede hjemfaldsret omfatter ikke bygninger, der er opført af centrets brugere på lejede arealer. Ved hjemfaldsrettens eventuelle indtræden må staten respektere de lejekontrakter, der er indgået af forskningscentrets bestyrelse.«

For *Investeringsfonden for Vækstmarkeders* vedkommende gælder, at der ikke er opløsningsbestemmelser i loven. Fondens kapital tilvejebringes ved indskud fra staten og private. I bemærkningerne til § 2 i lov nr. 379 af 22. maj 1996 hedder det bl.a.:

> »Der er på finansloven for 1996 bevilget ...
> Det forudses, at private virksomheder, herunder banker og forsikringsselskaber m.v., kan bidrage til fondens kapitalgrundlag.
> I tilfælde af fondens ophør tilfalder dens nettoaktiver statskassen, ligesom det kan komme på tale at tilbageføre statslige midler, i det omfang kapitalen viser sig for stor i forhold til behovet.«

§ 9 i vedtægterne for *Det Danske Center for Menneskerettigheder* bestemmer, at hvis centeret nedlægges som selvejende institution, overgår

centerets formue med hensyn til finanslovbevillingen til staten. Resterer der beløb af eksterne bevillinger, går disse tilbage til bidragyderne.

Danmarks Forvaltningshøjskole har en særlig opløsningsbestemmelse, der må antages at hænge sammen med, at såvel staten som kommunerne yder tilskud til højskolens virksomhed. Det følger af § 6, at finansministeren ved Forvaltningshøjskolens ophør som selvejende institution optager forhandlinger med kommunerne om anvendelse af skolens formue.

VækstFonden er oprettet i 1991 på grundlag af et indskud fra staten på 2 mia. kr. § 11 fastsætter, at Vækstfonden kan ophæves ved lov, og at staten i så fald overtager fondens formue, rettigheder og forpligtelser. *Gaver, som tilføres fonden, skal dog anvendes til fondens formål.*

Blødererstatningsfonden er speciel ved, at det er en af de få fonde, hvor der er fastsat et opløsningstidspunkt. § 13, stk. 1, i lov nr. 440 af 14. juni 1995 fastsætter, at fonden ophører senest 15 år efter lovens ikrafttræden (eller tidligere efter bestyrelsens ansøgning og ministerens samtykke). Herefter hedder det i § 13, stk. 2-4:

> »Ved fondens ophør tilfalder eventuelle resterende midler staten, jf. dog stk. 3.
>
> *Stk. 3*. Såfremt der efter § 2, stk. 2, er tilgået fonden andre midler end de af staten tilførte, træffer sundhedsministeren ved fondens ophør bestemmelse om, hvorledes disse eventuelle resterende midler skal forvaltes.
>
> *Stk. 4*. Beregning af resterende midler efter stk. 2-3 foretages på grundlag af en forholdsmæssig fordeling baseret på de oprindelige kapitalindskud fra henholdsvis staten eller andre.«

I § 30 i lov nr. 415 af 26. juni 1998 om *Garantifonden for indskydere og investorer* bestemmes, at økonomiministeren med finansministerens godkendelse træffer beslutning om anvendelse af Garantifondens formue ved opløsning.

Handelsflådens Velfærdsråd er som nævnt tidligere kategoriseret som en "privat" selvejende institution, der er oprettet ved lov. Opløsningssituationen er ikke behandlet i selve loven, men det følger af Erhvervsministeriets cirkulære nr. 21 af 21. januar 2000 om rådets vedtægter, at ophør skal foretages af en likvidator; eventuel tiloversbleven formue anvendes til velfærdsformål for søfarende efter erhvervsministerens bestemmelse.

Grundejernes Investeringsfond skal efter § 54 i lovbekendtgørelse nr. 166 af 10. marts 1998 om midlertidig regulering af boligforholdene forvalte de lejeforhøjelser, der er bundet i medfør af den midlertidige bolig-

reguleringslov og lejeloven. § 62, stk. 2, fastsætter, at medmindre bestyrelsen med by- og boligministerens og Finansudvalgets tilslutning bestemmer andet, fordeles eventuelt overskud ved fondens ophør forholdsmæssigt blandt de aktuelle indskydere.

For *Bornholms Erhvervsfonds* vedkommende bestemmer vedtægterne, at fondens ophør kræver en forhandling mellem fonden og indskydere, og dette kan tidligst ske efter 1998. Efter år 2000 tilbagebetales bankernes seneste tilskud, der blev foretaget i 1993.

Dansens Hus[538] er efter vedtægternes § 1 en selvejende institution "under Kulturministeriet" med det formål at fremme den professionelle dansekunst i Danmark. Vedtægternes § 9 bestemmer:

> »Ved institutionens opløsning anvendes dens eventuelle nettoformue til andet danseformål efter indstilling af af den sidst afgående bestyrelse samt Teaterrådet og efter godkendelse af Kulturministeriet samt eventuelle tilskudsgivende primær- eller amtskommuner.«

§ 9 i vedtægterne for *Center for Ligebehandling af Handicappede* bestemmer følgende:

> »Ændringer i vedtægterne kan kun foretages af bestyrelsen efter forudgående høring af Det Centrale Handicapråd og Den Sociale Sikringsstyrelse. Den endelige godkendelse og stadfæstelse foretages af Socialministeriet.
>
> *Stk. 2*. Ved opløsning træffer Socialministeriet, efter indstilling fra Det Centrale Handicapråd, bestemmelse om anvendelse af Centrets eventuelle formue.«

Center for små Handicapgrupper,[539] der er etableret som selvejende institution under Socialministeriet i 1990, er oprettet ved aktstykke. Efter vedtægternes § 11 kan centret alene nedlægges af Socialministeriet. Socialministeriet træffer bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med centrets eventuelle formue. Samme formulering finder man i vedtægterne for *Udrykningsholdet* og *UdviklingsCenter for beskæftigelse på særlige vilkår*.

For *Danmarks Grundforskningsfond* gælder, at den oprindelige lov fastsatte i § 12, at statskassen ved fondens ophævelse skulle overtage fondens formue og indtræde i fondens rettigheder og forpligtelser. Der var ikke knyttet bemærkninger til § 12 i lovforslaget. Ved en lovæn-

538. Forslag til finanslov 2001 § 21.23.59.40.
539. Forslag til finanslov 2001 § 15.64.06.

dring[540] i 1997 ophævedes § 12 imidlertid, uden at sigtet kommer klart frem. I ikrafttrædelsesbestemmelserne til 1997-loven hedder det, at forskningsministeren skal fremsætte forslag til revision af lovens bestemmelser om fondens organisation og mulighederne for at anvende fondens midler inden for lovens formål. Dette skal ske i folketingsåret 2002-03. Det er samtidig bestemt, at bestyrelsen ikke må forpligte fonden ud over den 30. juni 2006.

2.2. Opløsningsbestemmelserne har ikke et ensartet indhold, men materialet giver en klar fornemmelse af, at staten er blevet mere bevidst om spørgsmålet efter udredningen i 1998 om *Fonde med offentlig interesse*. Ved *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier*, *Danmarks Pædagogiske Universitet* og *Danmarks Tekniske Universitet* er der givet klare opløsningsregler. Efter § 7, stk. 1, i lov nr. 477 af 31. maj 2000 kan Holocaustcenteret kun nedlægges ved lov. Sker dette, overgår efter stk. 2 bygninger, anlæg, inventar og formue i øvrigt til staten. Det er en formulering, der findes andre steder, jf. ndf., men man har dog tænkt over spørgsmålet. Går man til bestemmelsens forarbejder, ser man imidlertid en indskrænkning i statens rettigheder: Det hedder i forarbejderne,[541] at nedlæggelse af centeret kun kan ske gennem vedtagelse af en lov herom, og det tilføjes, at "Centerets bygninger, anlæg, inventar og formue i øvrigt skal *med respekt af tredjemands rettigheder* (min fremhævelse) overgå til staten i tilfælde af, at centeret nedlægges som selvejende institution.

Nedlægges *Danmarks Pædagogiske Universitet* som selvejende institution, overgår dets arealer, egne bygninger og anlæg samt formue i øvrigt til staten, jf. § 19 i lov nr. 483 af 31. maj 2000. Tilsvarende gælder for DTU, jf. i øvrigt kap. 7 nedenfor.

For *Forbrugerinformationens* vedkommende bestemmer § 5 (forslagets § 7) i lov nr. 343 af 2. juni 1999, at en eventuel nettoformue tilfalder statskassen. Institutionen er en af de få, hvor loven direkte udtaler, at den kan modtage gaver, § 4. Det hedder i forarbejderne:

> »Forbrugerinformationens ophør kan vedtages ved lov. Såfremt det efter likvidationen viser sig, at aktiverne overstiger passiverne, tilfalder overskuddet statskassen. Det er ikke hensigten, at Forbrugerinformationen i forbindelse med dens drift skal opbygge en formue. Bestemmelsen er med-

540. Lov nr. 1091 af 29. december 1997.
541. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 4574 f.

taget, fordi det, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets administrative konsekvenser, foreslås, at Forbrugerstyrelsens laboratorier overdrages til Forbrugerinformationen i forbindelse med lovens vedtagelse, og fordi Forbrugerinformationen modtager et substantielt offentligt tilskud. Denne bestemmelse skal således sikre, at disse værdier, der hidrører fra det offentlige, i tilfælde af Forbrugerinformationens ophør tilfalder statskassen.«

3. De øvrige institutioner

For de institutioner, der er undersøgt i kap. 7-8, gælder, at opløsningsbestemmelserne i de undersøgte love har forskelligt indhold:

3.1. På Undervisningsministeriets område eksemplificeres gennem retsstillingen for de to handelshøjskoler, jf. i øvrigt om denne lovgivning kap. 7 (under *1.2*). Udgifterne til driften af en handelshøjskole afholdes af staten, jf. § 6, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 864 af 27. september 1996, hvor det samtidig hedder, at det er en betingelse, at tilvækst i formuen hidrørende fra perioden efter 1. januar 1991, bortset fra de i § 4 a, stk. 2, nævnte gaver, i tilfælde af skolens ophør anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter undervisningsministerens bestemmelse. Udstyr og inventar stilles til rådighed af staten. Staten kan yde handelshøjskolerne afdragsfri lån til opførelse, ombygning eller køb af bygninger. Lånene forrentes med den til enhver tid fastsatte officielle diskonto. Renten tilskrives en gang om året. Der sker ingen renteindbetaling, men værditilskrivningen optages i institutionens regnskab som en passivpost og forfalder til betaling sammen med statslånet.

I handelshøjskolelovens § 4 a, stk. 1-2, hedder det:

»I tilfælde af institutionens ophør anvendes tiloversbleven formue til undervisnings- og uddannelsesformål efter undervisningsministerens bestemmelse, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Hvis der er dækning i den tiloversblevne formue, anvendes institutionens nettoformue opgjort pr. 31. december 1990 samt gaver skænket efter 1. januar 1991 i form af løsøre, fast ejendom og anlægstilskud til fast ejendom til de formål, der er fastsat i de til enhver tid gældende vedtægter.«

Denne bestemmelse blev indsat ved en generel lovregulering i 1990, jf. lov nr. 281 af 2. maj 1990 om ændring af forskellige love om selvejende

uddannelsesinstitutioner (med undertitel: Forrentning af statslån og ophørsbestemmelser).[542] Der skete samtidig ændring af loven om Den Grafiske Højskole,[543] erhvervsskoler, teknika og loven om statsstøtte til visse private seminarer.

> Loven skulle efter forarbejderne sikre, at institutionerne ved ophør bevarede retten til nettoformuen pr. 31. december 1990 samt fast ejendom og løsøre (f.eks. kunst og bøger), som private havde givet institutionen. Det reelle sigte var at sikre statens krav på renter for lånene samt retten til at disponere over en eventuel restformue til undervisnings- og uddannelsesformål. Det fremhæves i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at staten ved driftstilskud og lån har medvirket til at opbygge institutionernes formue, og at bl.a. det faldende børnetal kan betyde, at institutioner må ophøre. Man nævner seminarieområdet (der som omtalt i kap. 7 gav anledning til retssag, jf. *U 1993.321 H*).

Om de bestående selvejende institutioner udtales det:[544]

> »... foreslås det, at statsstøtte til driften gøres betinget af, at institutioners vedtægtsgrundlag ændres i overensstemmelse med foranstående, således at ... Den fremtidige formuetilvækst omfatter enhver forøgelse af formuen, bortset fra gaver o.l. fra private. Med denne bestemmelse vil Undervisnings- og Forskningsministeriet og Justitsministeriet efter de gældende vedtægter og som fonds- og permutationsmyndighed kunne medvirke til gennemførelsen af en sådan ændring af vedtægterne, hvis bestyrelserne ønsker, at institutionerne skal fortsætte deres undervisningsvirksomhed med tilskud fra staten.«

Under behandlingen i Folketinget blev det gjort klart, at begrebet "private gaver" var for snævert, og at institutionerne modtog gaver fra kommuner, amtskommuner i form af fast ejendom, ligesom disse ydede driftstilskud. I betænkningen over forslaget[545] hed det derfor, at "særreglen foreslås derfor formuleret ganske generelt. Det skal i øvrigt bemærkes, at gavegiveren ikke er afskåret fra at stille særlige vilkår som betingelse for gaven, f.eks. at denne anvendes til et nærmere angivet formål i tilfælde af institutionens ophør. Dette kan naturligvis kun ske,

542. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 1149 ff og *tillæg B*, sp. 635 ff.
543. *Den Grafiske Højskole* var ifølge § 1 i – senest – lovbekendtgørelse nr. 676 af 29. juli 1992 en selvejende institution. I 1996 blev loven ophævet og højskolen overført til den generelle selvejelov, der er omtalt i kap. 7 (under *1.3)*.
544. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 1158 f.
545. *Folketingstidende 1989/90, tillæg B*, sp. 695 f.

hvis der er dækning herfor i den tiloversblevne formue, og hvis det i øvrige er muligt at imødekomme givers ønske."[546]

3.2. For *Aarhus Universitet* er udviklingen gået den anden vej. Det begyndte med et lokalt initiativ i begyndelsen af 1920'erne, og i § 6 i lov nr. 153 af 7. maj 1937 om Aarhus Universitet hed det, at Aarhus Universitet er en selvejende institution, hvis statutter skal godkendes af undervisningsministeren. Ved styrelsesloven i 1970[547] blev universitetet kategoriseret som statsinstitution. Efter lovens § 12, stk. 2, ophævedes den hidtidige lov om Aarhus Universitet, og efter stk. 3 overtog staten "grunde, bygninger, inventar og samlinger, der tilhører eller er stillet til rådighed for den selvejende institution Aarhus universitet, med undtagelse af aktiver under de i § 12 nævnte fonde og legater." Det hedder i forarbejderne:

> »Spørgsmålet om opretholdelse af universitetets status som selvejende institution var i 1957 genstand for indgående overvejelser og drøftelser mellem universitetet og undervisningsministeriet. Drøftelserne resulterede i, at ministeriet ved skrivelse af 23. september 1957 meddelte, at man kunne tiltræde, at universitetet indtil videre bevarede sin status som selvejende institution, men at spørgsmålet om en eventuel overgang til egentlig statsinstitution ville være at optage til fornyet overvejelse efter forløbet af 10 år. ...«

Se også *Betænkning II nr. 475/1968 om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation* s. 64 f, hvor det først nævnes, at universitetet er en selvejende institution med en universitetsbestyrelse, hvor der ikke alene sidder repræsentanter for universitetet, men tillige for de kredse, der i sin tid oprettede institutionen. Herefter hedder det bl.a.:

> »Da Aarhus universitets drifts- og investeringsudgifter i de senere år – bortset fra kommunale og private tilskud, som nu nærmest er af symbolsk karakter – udelukkende er blevet dækket af henholdsvis statstilskud og rente- og afdragsfrie statslån, er universitetsbestyrelsens funktion som universitetets økonomisk-administrative ledelse i praksis ophørt. Som en

546. Der er udstedt bekendtgørelse nr. 774 af 19. november 1990 om selvejende uddannelsesinstitutioners formueopgørelse pr. 31. december 1990 m.v.

547. Lov nr. 271 af 4. juni 1970 om universiteternes styrelse, jf. *Folketingstidende 1969/70, tillæg A*, sp. 2081 ff. Se også *Betænkning I nr. 365/1964* og *Betænkning II nr. 475/1968 om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation*.

konsekvens heraf foreslår udvalget, at universitetsbestyrelsen ophæves, og at Aarhus universitet får samme status som de to statsuniversiteter.

...

Da Aarhus universitets stilling som selvejende institution således efterhånden kun er af rent formel karakter, og da denne stilling på den anden side kræver en administrativ særbehandling af en række af universitetets sager, vil udvalget også af denne grund finde det bedst stemmende med de faktiske forhold, at Aarhus universitet gøres til et statsuniversitet.«

3.3. I museumslovens § 16 hed det, indtil loven blev afløst af en ny lov i 2001:

»Såfremt et selvejende eller foreningsejet museum må ophøre, overgår museets ejendele til kommunen eller amtskommunen, såfremt disse myndigheder vil overtage museets drift. I modsat fald bestemmer kulturministeren, hvorledes der skal forholdes med de pågældende ejendele. 1. og 2. punktum finder ikke anvendelse, hvis andet er bestemt i museets vedtægter.

...

Stk. 3. Stk. 1 og stk. 2 finder efter ministerens bestemmelse tilsvarende anvendelse, såfremt et godkendt museum ikke længere opfylder betingelserne for at bevare statstilskud.«

I § 17 i lov nr. 473 af 7. juni 2001 hedder det:

»**§ 17**. Såfremt et statsanerkendt museum ophører, afgør kulturministeren efter forhandling med museets hovedtilskudsyder, hvorledes der skal forholdes med museets samling.

Stk. 2. Såfremt museets vedtægter afviger fra bestemmelsen i stk. 1, skal dette godkendes af kulturministeren.«

3.4. § 3 i lovbekendtgørelse nr. 613 af 26. juni 2000 om arbejdsmarkedsuddannelsescentre:[548]

»**§ 3**. I tilfælde af centrets ophør anvendes centrets midler efter betaling af gæld, herunder indfrielse af lån, til uddannelsesformål efter arbejdsministerens bestemmelse med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Hvis der er dækning i den tiloversblevne formue, anvendes centrenes nettoformue opgjort pr. 31. december 1993 samt gaver skænket efter 1. januar 1994 i form af løsøre, fast ejendom og anlægstilskud til

548. AMU-centrene er i øvrigt behandlet i kap. 7 (under *3*).

fast ejendom til de formål, der er fastsat i de til enhver tid gældende vedtægter.

Stk. 3. Arbejdsministeren kan fastsætte nærmere regler om opgørelse af formuen efter stk. 1 og 2.«

Bemyndigelsen efter § 3, stk. 3, er udnyttet i bekendtgørelse nr. 510 af 7. juni 2000 om standardvedtægt for et AMU-center. Bekendtgørelsen indeholder i § 18 – under overskriften *Formueopgørelse m.m.* meget nøje regler om midlernes anvendelse ved et centers ophør. Da disse bygger på en blanding af almene regler og hensyntagen til det offentlige indskud, gengives § 18 i sin helhed:

»Formuen i nye institutioner oprettet efter lov nr. 431 af 30. juni 1993 om arbejdsmarkedsuddannelsescentre skal, bortset fra gaver i form af løsøre, fast ejendom og anlægstilskud til fast ejendom i tilfælde af centrets ophør, anvendes til uddannelsesformål efter arbejdsministerens bestemmelse med tilslutning fra Folketingets finansudvalg. Formue stammende fra gaver skal dog respekteres efter de til gaven tilknyttede formål.

Stk. 2. Centret foretager løbende en særskilt registrering af gaver, der gives i form af løsøre, fast ejendom og anlægstilskud til fast ejendom. Ved løsøre forstås inventar, udstyr, kunstgenstande og lignende.

Stk. 3. Hvis den selvejende institution ophører, opgøres formuen på nedlæggelsestidspunktet.

Stk. 4. Nettoformuen som opgjort pr. 31. december 1993 anvendes på den måde og til de formål, der fremgår af den vedtægt, som var gældende til den 31. december 1993.

Stk. 5. Den resterende del af formuen anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter arbejdsministerens bestemmelse med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg og opgøres således:

1) Formuen opgjort på nedlæggelsestidspunktet fratrækkes formuen opgjort pr. 31. december 1993.
2) Gaver i form af løsøre, fast ejendom og anlægstilskud til fast ejendom givet efter den 31. december 1993 fratrækkes og anvendes på den måde og til det formål, som fremgår af den til enhver tid gældende vedtægt.

Stk. 6. Den del af formuen, der er skænket som gaver, opgøres til den aktuelle handelsværdi med fradrag af værditilvækst som følge af offentligt finansierede forbedringer i form af ombygning, tilbygning og lignende. Er der stillet særlige vilkår af gavegiver vedrørende gaver i form af løsøre og fast ejendom, skal disse vilkår respekteres.«

3.5. En speciel regulering findes i § 43 i lovbekendtgørelse nr. 803 af 11. november 1989 om saltvandsfiskeri:

»**§ 43**. Bøder efter denne lov fordeles af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri mellem Danske Fiskeres kulturelle Fond, Dansk Fiskeriforenings Hjælpefond og Danmarks Havfiskeriforenings Hjælpefond med henholdsvis 1/2, 1/3 og 1/6 til hver. Ophæves de nævnte fonde, bestemmes ved kgl. resolution, hvorledes de fondene tillagte bøder skal anvendes.«

3.6. Undersøgelsen viser *dels*, at de sociale love, der omtaler eksistensen af selvejende institutioner – typisk i form af at opgaver/beføjelser kan overlades til en selvejende institution – normalt ikke beskæftiger sig med vedtægtsspørgsmål, ledelsens nærmere sammensætning eller kapitalspørgsmål, *dels* at man i nogen tid har interesseret sig for den kapital, der kan samle sig i en institution: Kan de nyttiggøres? Eller med et moderne udtryk: Kan de aktiveres? Disse overvejelser har fundet udtryk i § 43, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 267 af 12. april 2000 om retssikkerhed og administration på det sociale område (med senere ændringer):

»Når en kommune eller en amtskommune betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning, skal myndigheden tage stilling til, hvorledes der skal forholdes med formue, som kan opstå i denne forbindelse.«[549]

Efter forarbejderne[550] har en kommune eller amtskommune pligt til i forbindelse med aftalen med en institution at overveje, om arrangementet indeholder mulighed for en formuedannelse og i givet fald tage stilling til, hvordan det offentlige får indflydelse på formuens senere anvendelse. Det hedder bl.a.:

»Men det er ikke ualmindeligt, at det aftales med en organisation, at den driver et særligt tilbud mod, at myndigheden dækker de faktiske udgifter, herunder udgifter til renter og afdrag på en fast ejendom, der er et integreret led i den aftalte opgave. Det kan være et botilbud til personer med omfattende behov for hjælp eller et godkendt opholdssted til børn og unge.

Løber en sådan aftale over en årrække, vil der ... som følge af betaling af afdrag og/eller udgifter til (ekstraordinær) vedligeholdelse i ejendommen opsamles en formue, som helt eller delvist er kommet til veje, fordi myndigheden har betalt disse specificerede udgifter.

Hvis ejendommen ikke længere skal anvendes til det aftalte formål, er det derfor rimeligt, at myndigheden, som har betalt udgifterne, har indflydelse på, hvordan formuen skal anvendes.

549. § 43 er behandlet af *Jon Andersen* i Juristen 1999 s. 54 ff, men artiklen focuserer på bestemmelsens stk. 2-3, se nærmere ndf. i kap. 11.

550. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 4892-4893.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der bør udformes en bestemmelse, må der tages udgangspunkt i en vurdering af, om der i praksis over tid vil blive tale om en "offentlig betalt formuedannelse". Dette vil kun sjældent være tilfældet, hvis der er tale om et planlagt kortvarigt arrangement ...

Her overfor står de tilfælde, hvor bygninger er særligt indrettet til det aftalte formål, og hvor aftaleparterne forudsætter, at aftalen om driften skal løbe ganske lang tid. Her vil det være oplagt, at der allerede ved indgåelsen af aftalen tages hensyn til, hvor en eventuel formueforøgelse skal opgøres, og hvordan myndigheden sikres sin andel.

Det må helt afhænge af de konkrete forhold, hvordan en aftale bedst kan udformes. En mulighed kan være, at det offentlige får pant i ejendommen svarende til betalte afdrag/ekstraordinære udgifter til bygningsvedligeholdelse. En anden praktisk mulighed er, at det sikres, at den faste ejendom ejes af en selvejende institution, og det af vedtægterne for denne fremgår, at vedtægterne kun kan ændres med myndighedens godkendelse, og at hvis den selvejende institution ophører, skal anvendelsen af formuen godkendes af kommunen/amtskommunen.«

4. Offentlige overvejelser om hjemfaldsret

I de offentlige overvejelser om de selvejende institutioner har man anvendt begrebet *hjemfaldsret*. Den følgende del af undersøgelsen handler om dette fænomen.

4.1. I kap. 5 (under *2.2*) er omtalt den arbejdsgruppe under Budgetdepartementet, der afgav beretning i 1979. Arbejdsgruppen skulle bl.a. undersøge,

»hvilke muligheder der eksisterer for at sikre, at udbetaling af fuld underskudsdækning for så vidt angår nye selvejende institutioner betinges af hel eller delvis hjemfaldsret til staten ved salg af institutionernes aktiver eller overgang til andet formål.«

Det fremgår af beretningen s. 2 ff, at arbejdsgruppens virke var funderet i en beretning fra Rigsrevisionen, der havde peget på spørgsmålet, herunder henvist til en åregammel sag mellem Socialministeriet og Rigsrevisionen om institutioner inden for børne- og ungdomsforsorgen. Der var dog opnået enighed om, at selvejende institutioner, der var oprettet på statsligt initiativ og for statslige midler, skulle betragtes som statsejede, men Justitsministeriet havde over for Socialministeriet udtalt, at selv-

ejende institutioner, der var oprettet på privat initiativ og for private midler, måtte antages at være holdt uden for den almindelige bevillingsordning, der gælder for statsinstitutioner. Der kunne derfor ikke stilles krav om indbetaling til statskassen af midler, der var fremkommet ved salg af disse institutioners aktiver.

Arbejdsgruppen foreslog som nævnt, at der blev stillet en række krav til selvejende institutioner, der får statsligt drifttilskud på halvdelen af driftsudgifterne eller mere, bl.a.

> »Nye institutioner skal i vedtægterne have bestemmelser om nettoformuens overgang til staten eller til godkendt formål i tilfælde af institutionens ophør.«

Om hjemfaldsretten og baggrunden for dette forslag udtalte Beretningen s. 53 ff bl.a. følgende:

> »... er der en gradvis overgang mellem de tilfælde, hvor en selvejende institution er fuldt ud statsfinansieret eller modtager tilskud, der dækker den del af driftsudgifterne, der ikke finansieres på anden måde, til den situation, hvor en selvejende institution alene modtager konkret fastsatte tilskud til dækning af en del af institutionens drift, ligesom hjemmel for ydelse af tilskud og udmåling og administrationen heraf frembyder et meget varieret billede.
>
> Det synes umiddelbart klart, at hvor en institution modtager statsstøtte direkte til f.eks. anlægsudgifter eller anden anskaffelse af større aktiver, bør tilbageførsel af de investerede midler sikres i tilfælde af salg eller i en opløsningssituation, uanset hjemmel m.v. for tilskud iøvrigt.
>
> Forholdet vil imidlertid ofte være det, at en selvejende institution gradvis oparbejder en vis formue bl.a. på grundlag af løbende statstilskud. ...«

Arbejdsgruppen havde foretaget en undersøgelse af ca. 1050 institutioner, dels på grundlag af lovtekst dels på grundlag af vedtægter. Det konkluderes s. 60, at der er betydelig forskel på, i hvilket omfang der er fastsat regler om statens hjemfaldsret og indholdet af disse regler, men at den hyppigste vedtægtsbestemmelse er, at en eventuel formue ved institutionens opløsning skal anvendes til beslægtede formål med godkendelse af den minister eller styrelse, der har godkendt institutionens vedtægter.

Arbejdsgruppens forslag blev optaget i Finansministeriets cirkulære af 13. november 1980 til alle ministerier og styrelser.

4.2. Der blev taget fat på samme spørgsmål i *Beretning vedrørende selvejende institutioner* (1989), der er omtalt i kap. 5. Det sker s. 38 ff, smh. s. 50, hvor arbejdsgruppen tog udgangspunktet i, at det

> »indgår i definitionen – eller beskrivelsen – af en selvejende institution, at der skal foreligge en fra stifteren uigenkaldeligt udskilt formue. En selvejende institution skal således ifølge begrebet have en formue – eller en nettogæld.
>
> En del selvejende institutioner har nettoformuer. Disse er opstået på den måde, at den selvejende institutions aktiviteter oprindeligt er blevet drevet på privat basis af en enkeltperson eller af en forening. I takt med at man har ønsket det offentliges deltagelse på de forskellige områder, er skolen, museet ... blevet omdannet til en selvejende institution, og i forbindelse hermed er en oprindeligt privatejet formue indskudt i institutionen som en "egenformue".«

Arbejdsgruppen fremhævede herefter, at regelsættet fra 1980 ikke uden videre kunne anvendes på institutioner, der på cirkulærets tidspunkt modtog statstilskud. Man har lavet en mindre undersøgelse (der gengives s. 40 ff),[551] men det var

> »forskelligt, hvor detaljeret man har valgt at regulere fra statsmagtens side, og det er forskelligt, hvad man har valgt at rette reguleringsbestemmelserne imod. Lovene er ikke udarbejdede over en bestemt skabelon. Lovene er udarbejdede for at regulere nogle bestemte og fra hinanden ganske forskellige aktivitetsområder ... og ikke for at skabe et sammenhængende regelsystem om statens forhold til tilskudsmodtagende selvejende institutioner.«

Arbejdsgruppen betonede s. 45 f, at institutionens formue kun må anvendes til fremme af den selvejende institutions formål, og at der fra politisk side ikke havde været noget ønske om at begrænse institutionernes dispositionsret i forbindelse med driften. På nogle områder havde der dog været et praktisk behov for ensartethed, og – s. 46 – »Navnlig i ophørstilfældene har der fra politisk side været ønske om en stærk statslig styring.« Arbejdsgruppen henviser herved til de overvejelser, der var i forbindelse med gennemførelsen af lov nr. 210 af 5. april 1989 om erhvervsskoler:

551. Undersøgelsen vedrører særligt de institutioner, der er undersøgt i kap. 7-8.

(1) Er en institution oprettet ved lov *som en del af den offentlige forvaltning* (min fremhævelse), tilfalder formuen ved ophør statskassen, medmindre der er tilsigtet en egentlig fondsdannelse.
(2) For "tilskudsinstitutioner", der er oprettet på privat initiativ, må det afgøres efter vedtægterne, hvordan formuen kan anvendes. Det kan være bestemt, at midlerne tilfalder staten, men (s. 48)

»Indeholder vedtægten en bestemmelse om, at institutionens ledelse kan anvende formuen f.eks. til uddannelsesformål – eller til nærmere angivne uddannelsesformål – efter Undervisningsministeriets godkendelse, er det udgangspunktet, at bestyrelsen har dispositionsretten. Formuen skal dog anvendes til de beskrevne uddannelsesformål. Undervisningsministeriet og Justitsministeriet skal efter vedtægten og som fonds- og permutationsmyndighed godkende nedlæggelsen af institutionen og anvendelsen af formuen.

Indeholder vedtægten intet om ophørssituationen, skal formuen anvendes til et formål, der ligger så nær det oprindelige som muligt. Justitsministeriet skal også i disse tilfælde som fonds- og permutationsmyndighed godkende institutionens nedlæggelse og nettoformuens anvendelse.«

4.3. Ved lov nr. 350 af 6. juni 1991 indsattes i fondslovens § 1, stk. 2, *nr. 7*, følgende bestemmelse, hvorefter loven ikke omfatter:

»7) selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, hvis det i institutionens vedtægt er fastsat, at det offentlige træffer bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dennes opløsning.«

Om denne bestemmelse hedder det i forarbejderne, jf. *Folketingstidende 1990/91 (2. saml.)*, tillæg A, sp. 2583 f:

»En lang række ikke-erhvervsdrivende institutioner, der af de ovenfor anførte grunde også har behov for at blive undtaget fra fondsloven, vil ikke være undergivet særligt tilsyn *efter lovgivningen* og vil derfor ikke være omfattet af forslagets § 1, nr. 3.

Det gælder først og fremmest de mange selvejende institutioner, der varetager opgaver på det sociale område, og som med henblik herpå modtager offentlige tilskud. De er undergivet et vist offentligt tilsyn, men der er ikke tale om et tilsyn, der er fastsat ved eller i henhold til lovgivning.

Det under Socialministeriet nedsatte kontaktudvalg til det frivillige sociale arbejde har givet udtryk for, at visse selvejende institutioner generelt finder fondslovens regler urimeligt bureaukratiske og tilsynet unødvendigt, når der henses til, at institutionerne i forvejen er undergivet kontrol

af det offentlige. Justitsministeriet har drøftet problemstillingen med repræsentanter for kontaktudvalget – herunder om f.eks. en omdannelse til foreningsform ville afhjælpe problemerne – men det har ikke været muligt at opnå en tilfredsstillende løsning. På denne baggrund foreslås i § 1, nr. 4, endnu en undtagelsesbestemmelse indsat i fondsloven som § 1, stk. 2 nr. 7.

Efter denne bestemmelse skal fondsloven ikke omfatte selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige.

Det er endvidere en betingelse, at der i institutionernes vedtægter er fastsat bestemmelse om, at det offentlige i tilfælde af institutionens opløsning helt eller delvis skal træffe bestemmelse om anvendelsen af institutionens midler. Med hensyn til baggrunden for denne betingelse henvises til Finansministeriets beretning (juni 1989) om selvejende institutioners bevillingsmæssige stilling, s. 53 ff.

Hvis den selvejende institutions formue alene hidrører fra offentlige midler, skal det offentlige således træffe bestemmelse om anvendelsen af hele formuen. Herved sikres det, at formuen i forbindelse med institutionens opløsning tilbageføres til det offentlige, eller i hvert fald ikke uden det offentliges samtykke benyttes til andre formål, end det, der var forudsat, da tilskuddet blev givet.

En del selvejende institutioner er oprindeligt oprettet på privat basis, således at formuen består af en privat kapital, der sammen med det offentlige tilskud danner grundlag for institutionens drift. I tilfælde af en sådan institutions opløsning skal det offentlige ikke træffe bestemmelse om anvendelse af de midler, der hidrører fra den private formue.

Det bemærkes dog, at institutionen ikke kan opløses, uden at dette er godkendt af Justitsministeriet som permutationsmyndighed, og at det i denne forbindelse påses, at formuen anvendes til tilsvarende almennyttige formål som oprindeligt forudsat.«

Under Folketingets behandling af lovforslaget svarede justitsministeren i anledning af et spørgsmål fra Retsudvalget bl.a.:

»... anfører endvidere, at det bør fremgå udtrykkeligt af den foreslåede bestemmelse i fondslovens § 1, stk. 2, nr. 7 (lovforslagets § 1, stk. 4), at visse selvejende institutioner – som overvejende "lever af" offentlige driftstilskud m.v. – er undtaget fra fondsloven, hvis det bl.a. er fastsat i vedtægten, at det offentlige træffer bestemmelse om anvendelse af *den offentlige del* af institutionens midler i tilfælde af dens opløsning.

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 4, er det fremhævet, at det offentlige i forbindelse med opløsning alene skal træffe bestemmelse om anvendelsen af de midler, som er skudt ind i institutionen af det offentlige.

Der er er efter Justitsministeriets opfattelse ingen modstrid mellem bemærkningerne og den foreslåede ordlyd af bestemmelsen, hvorefter det i

vedtægten er fastsat, at det offentlige "træffer bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dennes opløsning." I den foreslåede bestemmelse står der således ikke, at det offentlige skal træffe bestemmelse om anvendelsen af *alle* institutionens midler.«

4.4. Også *Offentlig interesse* tog spørgsmålet op, bl.a. s. 43, hvor det fastslås, at det må være et krav i forhold til nye offentlige fonde, at midlerne går tilbage ved opløsning. Ved "privatretlige fonde" bør tilskud eller kapitalindskud betinges af en eventuel forholdsmæssig hjemfaldsret.

5. Nogle historiske fonde og institutioner[552]

Historisk findes en række eksempler på, at staten har overtaget selvejende institutioner, eksempelvis *Aarhus Universitet* (sml. ovf.) de *sociale højskoler* i København, Århus, Odense og Esbjerg samt den selvejende institution *Danmarks Journalisthøjskole*. Disse overtagelser er omtalt ovenfor i kap. 7 (under *2*), hvor også sagen fra 1989 om Århus Seminarium nævnes.

Musikkonservatorierne har ved flere lejligheder optaget lovgivningsmagten. *Det kongelige danske Musikkonservatorium* i København, der var grundlagt som en privat fond i 1866, blev overtaget af staten ved lov nr. 275 af 9. juni 1948.[553] Efter lovens § 2 ydede staten ikke vederlag for erhvervelsen. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der ikke i musikkonservatoriets fundats fandtes bestemmelser, som var til hinder for statens overtagelse, og at fondsbestyrelsen havde erklæret sig enig i overtagelsen. Baggrunden var, at konservatoriet havde blomstret i de første 50 år, men at man siden havde »været præget af økonomiske Vanskeligheder, som har medført, at Konservatoriet har set sig nødsaget til at aflønne sine Lærere med uforholdsmæssigt lave Lønninger, til at arbejde med et meget indskrænket Undervisningstimetal, til at oprethol-

552. Der er tale om en eksemplifikation, der belyser forskellige problemstillinger. Der er ganske mange eksempler, og de er næsten aldrig ens. Spændvidden ses i eksemplerne i teksten; fra de seneste år ses yderpunkterne i nedlæggelsen af *Arbejdsmiljøfondet* (Arbejderbeskyttelsesfonden), hvis aktiver blev overført til Arbejdsmiljørådet, til nedlæggelsen ved lov nr. 317 af 14. maj 1997 af *Kjøbenhavns Væbnings Fond*, hvis midler blev overført til "Den overordentlige Invalidefonds legat". Forsvarsministeren oplyste i *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 3260, at man i årevis ikke havde kunnet foretage udbetalinger. Ifølge lov nr. 38 af 7. marts 1913 kunne midlerne ikke anvendes uden lovgivningsmagtens samtykke.

553. *Folketingstidende 1947/48, tillæg A*, sp. 6189 ff.

de høje, for Eleverne meget byrdefulde Elevpenge, til kun at uddele et ret begrænset Antal fripladser og til i det hele taget at arbejde med et meget stramt budget.« Den selvejende institution Det jydske Musikkonservatorium blev tilsvarende overtaget ved lov nr. 219 af 31. maj 1963,[554] og endelig blev de resterende – musikkonservatorierne i Esbjerg, Odense og Ålborg – overtaget ved lov nr. 111 af 29. marts 1972.[555] Alle var oprettet som selvejende institutioner, men levede af offentlige tilskud.

Ved lov nr. 217 af 16. juni 1962 overtog staten den selvejende institution *Erhvervsarkivet*, der fungerer som statens erhvervshistoriske arkiv med beliggenhed i Aarhus. Det hedder i overtagelseslovens § 4:

> »Den kapital, der ved overtagelsen ejes af den selvejende institution Erhvervsarkivet, danner grundkapitalen i en fond, "Erhvervsarkivets forskningsfond", som anvendes til fremme af erhvervshistorisk forskning i tilknytning til arkivet. For fonden udarbejdes en fundats, som forsynes med kgl. konfirmation ad mandatum gennem ministeriet for kulturelle anliggender.«

Denne fremgangsmåde – som nævnt i 1962 – stemmer godt overens med fondsretlig tænkemåde. Man skal imidlertid notere sig ordene "der ved overtagelsen ejes af den selvejende institution Erhvervsarkivet"; man kan læse disse ord således, at kapital m.v. i den selvejende institution blev overført direkte til den forskningsfond, der oprettes ved § 4, men realiteten var en anden: Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget,[556] at forslaget var funderet i Erhvervsarkivets gradvise udvikling siden 1942 og statens engagement siden 1946 (hvor den selvejende institution Erhvervsarkivet blev stiftet). Det hedder, at »På samme tid er statens andel i udgifterne til arkivets drift nået op på at udgøre ca. 80% af de årlige driftsudgifter, således at det synes naturligt, at det offentliges overtagelse af institutionen finder sted nu.« Og i bemærkningerne til § 4 hedder det bl.a.:

> »Erhvervsarkivet ejer i øjeblikket inventar til en anskaffelsessum af ca. 70.000 kr. og et håndbibliotek, hvis værdi anslås til ca. 120.000 kr. Disse ejendele overtages af staten. Kontante midler og bankbeholdninger, som ikke hidrører fra statsbevillinger, foreslås overført til en særlig fond sammen med kapitalen for den i tilknytning til den selvejende institution Erhvervsarkivet oprettede "Erhvervshistorisk fond". ... For den nye fond ...

554. *Folketingstidende 1962/63, tillæg A*, sp. 769 f.
555. *Folketingstidende 1971/72, tillæg A*, sp. 833 f.
556. *Folketingstidende 1961/62, tillæg A*, sp. 1673 ff.

oprettes en fundats, der forsynes med kgl. konfirmation på sædvanlig måde. Fondens bestyrelse bør være erhvervsarkivets bestyrelse. ...«

I historisk belysning er også andre »fondsdannelser« interessante, se eksempelvis *Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling*.

Ved § 6 i lov nr. 169 af 11. maj 1966 oprettedes *Statens lånefond for erhvervsforskning* med det formål at støtte forsknings- og udviklingsarbejde i danske erhvervsvirksomheder.[557] Lånefonden indgik i loven om *Danmarks teknisk-videnskabelige forskningsråd og Statens teknisk-videnskabelige fond*, der var oprettet i 1960.[558]

Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling blev oprettet ved § 1 i lov nr. 104 af 20. marts 1970.[559] Fondets formål var at finansiere udvikling af nye produkter og produktionsmetoder i danske erhvervsvirksomheder med henblik på industriel produktion og beskæftigelse.[560] Ved lovens § 5 overtog fondet de rettigheder og forpligtelser, som tilkom Statens lånefond for erhvervsforskning, idet fondet ansås som en videreudvikling af lånefonden. Fondet blev ledet af en bestyrelse på 5 medlemmer, der skulle repræsentere industriel, finansiel, afsætningsmæssig og teknisk kundskab, og medlemmerne blev udnævnt af handelsministeren for tre år ad gangen.

Hverken i forarbejderne til 1966- eller 1970-loven findes der nogen bemærkninger om fondenes selvstændighed eller uselvstændighed. 1970-loven – og fondet – blev imidlertid ophævet ved § 15, stk. 2, nr. 4, i lov nr. 394 af 13. juni 1990 om erhvervsfremme. I sidstnævnte lovs § 16, stk. 5, hed det, at

»Den i henhold til tidligere lov nr. 104 af 20. marts 1970 om »Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling« oparbejdede formue i fondet tilfalder ved fondets opløsning statskassen. Renter, afdrag, afgifter m.v. indgået efter fondets opløsning tilfalder ligeledes statskassen. De forpligtelser, som fondet har påtaget sig over for borgere, virksomheder m.v., overtages ligeledes af staten.«

Ved lov nr. 242 af 3. juni 1967 oprettedes *Statens bygge- og boligfond*.[561] Fondens formål var efter § 1 at yde lån til bygge-, bolig- og anlægsformål på områder, hvor det havde vist sig vanskeligt at sikre en tilstrækkelig finansiering. Boligministeren bestyrede fonden, og administrationen foregik i Hypotekbanken. Staten stillede efter § 2 en obligationsbehold-

557. *Folketingstidende 1965/66, tillæg A*, sp. 1389.
558. Ved lov nr. 243 af 10. juni 1960, jf. *Folketingstidende 1959/60, tillæg A*, sp. 49 ff.
559. Jf. *Folketingstidende 1969/70, tillæg A*, sp. 1777 ff.
560. I betragtning af den uro, det vakte i 2000, at *VækstFonden* fik hjemmel til at tegne aktier m.v. i erhvervslivet, er det interessant at se, at lovens § 1, stk. 2, nr. 3, udtrykkeligt nævnte denne mulighed.
561. *Folketingstidende 1966/67, tillæg A*, sp. 2685.

ning på en kursværdi af 1 milliard kroner til rådighed for fonden. Efter § 5, stk. 2, skulle lånene fortrinsvis ydes til kommunerne, men kunne også ydes til almennyttige boligselskaber m.v. Loven blev imidlertid ophævet ved lov nr. 933 af 27. december 1991, hvor det i ophævelsesloven hed, at fondens obligationsbeholdning overgik til staten med henblik på salg, og at staten indtrådte som kreditor i de bestående låneforhold. Fonden blev ophævet, da

> »det findes hensigtsmæssigt, at lån til kommunerne til videreudlån til betaling af beboerindskud, som er fondens hovedformål, ydes direkte i henhold til lov om individuel boligstøtte, og ikke via det "æskesystem", som statens bygge- og boligfond indebærer.«[562]

Nævnes kan også *Lokalradiofonden*, der blev oprettet i 1988.[563] Det hed i lovens §§ 1-2:

> »Der etableres en fond til støtte af lokal radiovirksomhed.
> *Stk. 2*. Lokalradiofonden skal udbetale støtte til lokalradioer, som kan dokumentere at have et begrænset økonomisk grundlag. Trafik- og kommunikationsministeren fastsætter nærmere regler om støtteordningen.
>
> **§ 2.** Fondens midler forvaltes af det udvalg, der er nævnt i § 15 h i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.
> *Stk. 2*. Udvalget aflægger årligt regnskab for fonden. Regnskabet revideres af Rigsrevisionen.«

Fonden blev etableret uden midler. Der blev ikke ydet statsstøtte i første omgang, men efter § 18 kunne fonden optage et lån på 20 mio. kr. til finansiering af overgangen. Staten ydede garanti. Indtægtsgrundlaget bestod i, at alle lokalradioer skulle betale 10% af deres samlede indtægter i afgift til fonden. Efter ca. tre år måtte det konstateres, at indtægterne var væsentlig lavere end forventet, og ved lov nr. 353 af 6. juni 1991 ophævedes loven, idet »ordningen ikke fungerer efter hensigten«. Samtidig eftergav regeringen fonden etableringslånet.

> Licensindtægterne indgik i en række år i den såkaldte *Radiofond*, jf. § 14 i radiospredningsloven af 1973. Ved opløsningen blev formuen, der androg ca. 500.000.000 kr., fordelt mellem Danmarks Radio, TV 2 og Kulturministeriet.

562. *Folketingstidende 1991/92, tillæg A*, sp. 2363.
563. Ved lov nr. 376 af 6. juli 1988, jf. *Folketingstidende 1987/88, (2. saml.), tillæg A*, sp. 593 f.

Kapitel 10

Nogle institutioner, der ligner

I kap. 3 (under *6*) er omtalt nogle alternativer til en *privat* fondsdannelse. Spørgsmålet var her: Har en person eller virksomhed, der overvejer at stifte en fond, nogle "bedre" eller i hvert fald mere hensigtsmæssige muligheder end en fondsdannelse? Kan man opnå det samme på en anden måde? Det pågældende afsnit tog sigte på at undersøge, om der er det "naboskab" til foreningerne, som man flere steder, herunder Fondsudvalgets betænkning, har været inde på, hvorimod der ikke i afsnittet indgik en omtale af de hensyn, som stifteren og dennes rådgivere vil inddrage i overvejelserne (generationsskifte, skatter og afgifter, hensynet til det personlige minde m.v.).[564] Ser man tingene fra stifterens side, springer det i øjnene, at der er tale om et frivilligt valg, idet ingen tvinger ham til frivilligt at afgive midlerne til andre, indtil dommens dag oprinder. Det kan være, at vedkommende finder, at afgiftstrykket er af en sådan karakter, at han er tvungent til at foretage sig et eller andet, men det ændrer ikke ved udgangspunktet.

Når det gælder *det offentliges aktiviteter*, tager tingene sig anderledes ud. Udgangspunktet vil ofte være, at der – eksempelvis en mørk og stormfuld nat i forbindelse med finanslovsforhandlingerne – er indgået en politisk beslutning om, at staten skal støtte en eller anden ny aktivitet, eller at indsatsen på et bestemt område skal opprioriteres. Det kan gælde kunst, (andre) særligt svage grupper i samfundet, erhvervslivets behov for støtteordninger m.v. I visse tilfælde er det udefra kommende begivenheder, der kommer til at spille en rolle; stormfaldet den 3.-4. december 1999 er et eksempel herpå, selv om valget ikke blev en fondsdannelse.[565] I andre tilfælde ønsker man at betone det særlige behov for en institutions selvstændighed.

Mit materiale, jf. bilag A og bilag B, kan (også) anvendes til flere interessante undersøgelser over de områder, det offentlige bevæger sig ind på, men allerede af overskuelighedsgrunde falder de politiske hen-

564. Disse hensyn er derimod betonet flere steder i kap. 1, hvor jeg omtaler baggrunden for udviklingen i fondsdannelser.
565. Smh. lov nr. 349 af 17. maj 2000 om stormflod og stormfald.

syn, der ligger bag de undersøgte retsfigurer, normalt uden for min undersøgelse. Derimod kan det have interesse kort at se nogle indretninger og ordninger, *der ligner fonde og selvejende institutioner*, eller ordninger, hvor det kan forekomme vanskeligt at forklare, hvorfor der i nogle tilfælde vælges den ene og i andre tilfælde en anden løsning. I historisk belysning har man næppe anledning til at tro på den større konsekvens, og undersøgelsen dokumenterede i hvert fald, at beslægtede (offentlige) aktiviteter blev udøvet i forskellige retsfigurer, og at dette var tilfældet for næsten alle ministerområder.

Fra materialet kan navnlig fremhæves følgende:

Det Danske Filminstitut

Efter § 2 i lov nr. 186 af 12. marts 1997 om film har *Det Danske Filminstitut* en række opgaver, og af stk. 2 fremgår, at instituttet kan yde støtte til den selvejende institution Det Danske Filmstudie og anden filmstudievirksomhed. § 3 indeholder fyldige regler for bestyrelsens sammensætning. Instituttet ledes af en bestyrelse på indtil 7 medlemmer, hvoraf 3 medlemmer, der skal repræsentere kulturel, mediemæssig og ledelsesmæssig indsigt, udpeges af kulturministeren. De øvrige udpeges af Rådet for spillefilm, Rådet for Kort- og Dokumentarfilm og Museumsrådet. Bestyrelsen beskikkes af kulturministeren, der også udpeger formanden og næstformanden blandt bestyrelsens medlemmer. Funktionsperioden er 4 år med mulighed for én umiddelbar genbeskikkelse. Der er mulighed for medarbejderrepræsentation.

Efter § 3, stk. 6, må bestyrelsens medlemmer ikke være repræsentanter for eller ansat i eller økonomisk interesseret i virksomheder for produktion, udlejning eller forevisning af film eller have filmfaglige tillidsposter. Kulturministeren kan i særlige tilfælde fravige denne bestemmelse. Hertil kommer, at medlemmerne efter stk. 7 ikke må være ansat i konsulentstillinger i de råd, der udpeger medlemmer til bestyrelsen.

§ 10 har følgende ordlyd:

> »Kulturministeren fastsætter efter forslag fra bestyrelsen i en vedtægt nærmere regler om Det Danske Filminstituts opgaver og kan herunder bestemme, at instituttet har flere opgaver inden for filmområdet end dem, der er nævnt i § 2. I vedtægten fastsættes endvidere nærmere regler om udpegning af en medarbejderrepræsentant til bestyrelsen, jf. § 3, stk 4, om instituttets interne kompetencefordeling, om udpegning og sammensætning af og opgaver m.v. for de råd og det kontaktudvalg, der er nævnt i §§ 8 og 9, og om støtte til produktion uden forudgående konsulentbehand-

ling, jf. § 7. Kulturministeren fastsætter endvidere i vedtægten efter forslag fra bestyrelsen regler om konsulentordningen.«

Det Danske Filminstitut er først og fremmest taget med, fordi det indeholder to af de vigtige komponenter, der kendetegner de selvejende institutioner, *vedtægterne* og *den uafhængige bestyrelse*. Forarbejderne til loven[566] indeholder ikke oplysninger, der kan belyse, hvad man har tænkt sig med konstruktionen. Der ydes betydelige tilskud fra staten.

Byggeriets Udviklingsråd
Byggeriets Udviklingsråd er etableret ved lov nr. 229 af 19. maj 1971 om fremme af byggeriets udvikling. Rådet har til opgave at kortlægge og forbedre rammebetingelserne for byggeriet og bygningsmassen. Boligministeren udpeger medlemmerne, herunder formanden, og træffer bestemmelse om antallet af medlemmer og udpegningsperioden.

Ved loven ophævedes lov nr. 123 af 19. marts 1947 om oprettelse af et institut for byggeforskning.

Puljen til grøn beskæftigelse
Ved lov nr. 434 af 10. juni 1997 om pulje til grøn beskæftigelse etableredes *Puljen til grøn beskæftigelse*, der har til formål at forbedre miljøet ved at fremme skabelsen af nye arbejdspladser inden for miljøområdet. Midlerne stammer fra finansloven, men puljen kan modtage tilskud fra anden side. Efter lovens § 5 nedsætter miljø- og energiministeren en bestyrelse på 3 medlemmer, der træffer afgørelse om tilskud efter loven, og bestyrelsens beslutninger kan ikke indbringes for ministeren eller anden administrativ myndighed. Funktionsperioden er to år, og ministeren udpeger formanden. Årsregnskab og årsberetning aflægges til ministeren. Bestyrelsen sekretariatsbetjenes af Miljø- og Energiministeriet.

Litteraturrådet
§§ 2-6 i lov nr. 477 af 12. januar 1996 om litteratur har følgende indhold:

»Litteraturrådet skal rådgive og bistå offentlige myndigheder og institutioner i sager angående litteratur. Rådet kan på eget initiativ behandle spørgsmål vedrørende litteratur og fremsætte erklæringer herom.

§ 3. Litteraturrådet består af 5 sagkyndige medlemmer, der beskikkes af kulturministeren for en periode af 4 år. 2 af medlemmerne udpeges af

566. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 1300 ff.

Dansk Forfatterforening og Danske Skønlitterære Forfattere i fællesskab, og 3 medlemmer udpeges af kulturministeren. Umiddelbar genbeskikkelse kan ikke finde sted.

Stk. 2. Kulturministeren udpeger rådets formand blandt medlemmerne.

Stk. 3. Afgår et medlem inden udløbet af sin beskikkelsesperiode, foretages nybeskikkelse kun for den resterende del af perioden.

§ 4. Litteraturrådet yder inden for de fastsatte bevillingsrammer støtte til frembringelse og udbredelse af litteratur. Rådet kan herunder støtte forfatteres litterære projekter, udgivelser, uddannelse, formidling af litteratur samt andre aktiviteter, der kan fremme lovens formål, herunder projektstøtte til Dansk Litteratur Informationscenter.

§ 5. Litteraturrådet udarbejder forud for hvert finansår en aktivitetsplan for rådets aktiviteter. Planen skal indeholde angivelse af de tilskudsrammer, der foreslås afsat til lovens støtteområder. Aktivitetsplanen forelægges kulturministeren til godkendelse.

Stk. 2. Litteraturrådet har inden for rammerne af den godkendte aktivitetsplan den endelige administrative afgørelse med hensyn til fordelingen af den konkrete støtte til de formål, der er nævnt i § 4.

Stk. 3. Til Litteraturrådet knyttes et sekretariat.

§ 6. Kulturministeriet fastsætter nærmere regler om regnskabsaflæggelse og revision med hensyn til de midler, der fordeles til private organisationer og selvejende institutioner mv. Til brug for Rigsrevisionen kan ministeriet indhente yderligere materiale til en nøjere regnskabsgennemgang.«

Center for IT-forskning (CIT)

Center for IT-forskning (CIT) er etableret i medfør af tekstanmærkning nr. 102 i finansloven for 2000, og der er givet regler ved Forskningsministeriets bekendtgørelse nr. 309 af 4. maj 2000 (der ifølge bekendtgørelsen omfatter to år).

Efter § 1 er Centret en institution under Forskningsministeriet. Midlerne til den ordinære drift og en "projektpulje" kommer fra finansloven, men der kan tilgå midler fra andre offentlige myndigheder, fra fonde og fra private virksomheder. Formålet er at fastholde og udbygge dansk forskning på informationsteknologiområdet. Efter § 3 er den øverste ledelse bestyrelsen. Forskningsministeren beskikker formanden og den øvrige bestyrelse for tre år med mulighed for genbeskikkelse, men ministeren kan efter § 4 afsætte ledelsen, hvis denne groft tilsidesætter sine forpligtelser. Bestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, bortset fra sager om løn – og ansættelsesvilkår, der kan indbringes for Forskningsminister-

iet, § 7. Bestyrelsen kan nedsætte et repræsentantskab. Ordningen er tidsbegrænset til 3 år.

Stormråd

Stormfaldet den 3.-4. december 1999 gav som bekendt anledning til meget store skader, og ved lov nr. 349 af 17. maj 2000 gennemførtes lov om stormflod og stormfald. Resultatet er her blevet en offentlig erstatningsordning, hvor det centrale organ efter lovens § 21 er et *Stormråd* under økonomiministeren. Staten garanterer efter § 27 for ordningens forpligtelser efter loven, men finansieringen skal iøvrigt efter § 24 ske ved en afgift på brand- og løsøreforsikringer, dog ikke bilforsikringer.

Historisk kan det således konstateres, at vi hverken i 1991 eller 2000 fik en "stormfond", men det kunne have været løsningen.

Billedkunstrådet

Billedkunstrådet er nedsat ved § 2 i lov nr. 400 af 21. maj 2001 om billedkunst. Rådets opgave er at fremme billedkunsten i hele Danmark ved at yde tilskud til en række foranstaltninger, der er nærmere uddybet i lovens §§ 4-7. Rådet skal hvert år udarbejde en aktivitetsplan, der skal godkendes af kulturministeren, der stiller sekretariatsbistand til rådighed for Rådets arbejde.

Efter lovens § 3, stk. 2, udpeges Billedkunstrådets medlemmer af kulturministeren, Akademirådet, Statens Kunstfond, Foreningen af Danske Kunstmuseer og Foreningen af Kunsthaller i Danmark. Formanden, der skal være billedkunstner, udpeges af kulturministeren. Efter § 8, stk. 3, har Rådet inden for rammerne af den godkendte aktivitetsplan den endelige administrative afgørelse med hensyn til fordelingen af den konkrete støtte til lovens formål.

Evalueringscentret

Ved § 2 i lov nr. 1044 af 23. december 1998 om ændring af lov om sygehusvæsenet fik sundhedsministeren bemyndigelse til at etablere et uafhængigt center til evaluering af virksomheden ved de danske sygehuse med henblik på at fremme kvalitetsudviklingen og en mere effektiv ressourceanvendelse i sygehussektoren. Evalueringscentret ledes af en bestyrelse på 5 medlemmer, der udpeges for en 5-årig periode. De 4 medlemmer udpeges af sundhedsministeren, medens Amtsrådforeningen og Hovedstadens Sygehusfællesskab udpeger 1 medlem i fællesskab. Ministeren fastsætter nærmere regler om virksomheden.

Center for tværfaglig information om kvindeforskning
En speciel figur finder man i tilfælde, hvor det offentlige "overtager" en bestående selvejende institution/fond eller noget, der har benævnt sig selvejende institution.

Som et eksempel kan nævnes *Den selvejende institution KVINFO (Fond)*, der også betegner sig *Center for tværfaglig information om kvindeforskning*. Ifølge institutionens hjemmeside blev KVINFO grundlagt af forfatteren *Nynne Koch* i perioden 1965-1972. I 1979 blev KVINFO en selvstændig afdeling under Det Kongelige Bibliotek, og fra 1987 har KVINFO været betegnet som en selvejende institution under Kulturministeriet.

I vedtægterne – der er dateret den 18. maj 2001 – hedder det i § 1, at KVINFO er en selvejende institution, hvis vedtægter er godkendt af Kulturministeriet. Formålet er efter § 2.1 at være informations- og dokumentationscenter for kvinde- og kønsforskning på et tværfagligt grundlag og at formidle forskningens resultater til et bredt, interesseret publikum. Bestyrelsen sammensættes ifølge § 3 af en repræsentant for Biblioteksstyrelsen, en repræsentant for Det Kongelige Bibliotek, en repræsentant for Forskningsrådenes Formandskollegium, to repræsentanter for kvindeforskningsmiljøerne, udpeget af Rektorkollegiet, en repræsentant for Videnscenter for Ligestilling (der er omtalt i kap. 6 og i bilag A), en repræsentant for kvindeorganisationerne, udpeget af Danske Kvinders Nationalråd, en repræsentant for Statsbiblioteket samt en medarbejderrepræsentant. Funktionsperioden er på 4 år med mulighed for én yderligere periode.

Efter § 4 er KVINFO's egenkapital på 200.000 kr., der foreligger i form af inventar. Driften finansieres efter § 4.2 bl.a. ved offentlige tilskud, fondstilskud, donationer og indtægtsgivende virksomhed. Der er ikke offentlig revision.

Om vedtægtsændringer hedder det i § 6.2, at ændringer kræver, at mindst 6 bestyrelsesmedlemmer stemmer herfor, og "at Kulturministeriet godkender ophævelsen, jf. fondslovens § 32."[567] Det samme gælder beslutninger om at ophæve institutionen. Det hedder her i vedtægternes § 7.3, at der ved ophævelse foretages en opgørelse af aktiver og passiver, hvorefter Kulturministeriet træffer afgørelse om, hvorledes der skal disponeres over de således opgjorte værdier.

567. Denne bestemmelse er bemærkelsesværdig ved, at den nævner fondslovens § 32, hvor kompetencen er tillagt Civilretsdirektoratet. Man kan ikke se, om meningen har været at holde direktoratet ude.

Kapitel 11

Fondsretlige konklusioner

Afhandlingens Del III behandler en række problemstillinger, hvis væsentligste sigte har været at komme bag de institutioner, hvor det offentlige optræder som stifter, kapitalindskyder, driftstilskudsgiver, ledelsesrepræsentant og ofte har interesser ved institutionens ophør. Jeg har foretaget disse undersøgelser primært for at analysere, om institutionerne er en del af fondsretten.

Når man skal drage konklusionerne af materialet, er der en række forhold, der må antages at ligge fast ved bedømmelsen. Mine fondsretlige konklusioner indledes derfor med disse forhold, hvoraf nogle har observationens karakter, men flere af konklusionerne er nye, og de har ikke været sammenskrevet før (afsnit *1*). Tyngdepunktet ligger i afsnit *2*, hvor jeg søger at besvare de overordnede spørgsmål i afhandlingen. Dette skal atter sammenholdes med kap. 12, særligt under *5*, hvor jeg knytter nogle bemærkninger til institutionernes placering i den offentlige forvaltning. I afsnit *3* giver jeg en (kortfattet) kommentar[568] til det offentliges bevæggrunde, når de engagerer sig i fonde og selvejende institutioner. Endelig kommer i afsnit *4* konklusionen på konklusionerne, nemlig at det offentlige må se at få ryddet op på dette område.

1. Hvad ligger fast?

(1) Der er på det principielle plan ikke tale om en "ny" problemkreds i den forstand, at ingen har beskæftiget sig med spørgsmålet før. Man har blot ikke kortlagt området og de retlige konsekvenser i denne forbindelse. Man har derimod forsøgt – navnlig – at lave nogle *offentligretlige regler*, der kan styre området, og som hidtil særligt har taget sigte på de talrige selvejende institutioner, som staten (og kommunerne) yder tilskud til. Her ligger selvsagt navnlig Finansministeriets og Rigsrevisio-

568. Afsnittet er tilsigtet kortfattet, men det er klart, at man navnlig i den politologiske litteratur – oftest i generel form – finder forklaringer på det offentliges adfærd. Fonde og selvejende institutioner sættes her oftest i den såkaldte "grå zone".

nens interesse. Brugen af navnlig lovmæssigt baserede ordninger har været stigende i 1990'erne, og først fra 1998 er det offentlige for alvor blevet klar over, at brugen ikke er uproblematisk. Dette ses dog typisk ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel, hvor min undersøgelse fokuserer på, om der foreligger fonde og på de retlige konsekvenser af de mange steder i lovgivningen, hvor man finder et offentligt engagement i fondene, herunder hvorvidt institutionerne er en del af den offentlige forvaltning.

(2) Fondsudvalget var – i forlængelse af beretningen fra 1979 fra Budgetdepartementets arbejdsgruppe – opmærksom på, at der knyttede sig særlige spørgsmål til de fonde, hvor det offentlige på en eller anden måde var aktiv i stiftelsen, ledelsen eller kapitalformidlingen. Man valgte at foreslå en løsning, hvorefter sådanne indretninger i vidt omfang blev *sat uden for fondslovene* enten direkte eller ved en konkret dispensation, da de efter deres formål og funktionsområde ikke passede til eller dog vanskeligt kunne indpasses i fondslovenes system. Denne betragtningsmåde var *isoleret* givetvis bæredygtig. Ordene "lovenes system" henviser her navnlig til to forhold: De nævnte indretninger havde i en række tilfælde ikke uddeling (i fondslovenes vide forstand) for øje – fondsformen skulle altså først og fremmest agere som en organisationsform – og den tilsynsordning, som Fondsudvalget foreslog for andre (private) fonde, enten passede ikke på sådanne fonde eller var dog klart uhensigtsmæssig. I en række tilfælde ville der blive tale om dobbelttilsyn, og man måtte gå ud fra, at det offentlige – der jo dels oftest havde bidraget med kapitalen dels havde mulighed for i vedkommende særlov at tilpasse et adækvat tilsyn – ville drage omsorg for, at der var fornøden kontrol med fondens virke.

(3) Ved en lovændring i 1991 skabte man yderligere muligheder for, at en fond kunne blive undtaget fra loven – ex lege eller ved dispensation – men – i forlængelse af Finansministeriets cirkulærskrivelse af 13. november 1980 (omtalt i kap. 5) – knæsatte man i forarbejderne til fondslovens § 1, stk. 2, nr. 7, et princip om, at midlerne ved opløsning som hovedregel skulle gå tilbage til det offentlige. Disse forarbejder gav tilsyneladende ikke anledning til mere systematiske overvejelser.

(4) Problemkredsen og tvivlsspørgsmålene er ikke nye, men der er flere forhold, der må tages i betragtning.

For det første indeholder ingen af de offentlige udredninger en nogenlunde systematisk undersøgelse af, hvad der findes inden for området: *offentlige fonde*, hvad enten der tænkes på fonde, der er stiftet i henhold til lov, eller på fonde/selvejende institutioner – typisk stiftet af private – som det offentlige i øvrigt yder tilskud til, og hvor baggrunden for de offentlige tilskud er, at institutionernes aktiviteter i vidt omfang supplerer/erstatter de opgaver, som det offentlige skulle varetage. Nærmest kommer man i arbejdsgruppeberetningen fra 1989, men denne udredning er udelukkende offentligretligt orienteret.

For det andet er der på flere måder sket et skifte i den politiske tankegang, når det gælder det undersøgte område. Der har undervejs været flere tilfælde, hvor en selvejende institution er blevet omdannet til en statsinstitution (eksempelvis musikkonservatorierne, den selvejende institution *Erhvervsarkivet* i 1962 *og Aarhus Universitet* i 1970), og der har været eksempler, hvor en institution i mange år – i hvert fald på de indre linier – er blevet anset som en selvejende institution, men hvor man opdagede, at der var tale om en statsinstitution, hvis aktiver eller aktiviteter kunne nyttiggøres ved salg til private, eksempelvis *Statsanstalten for Livsforsikring*. Hovedspørgsmålet i sagen om *Københavns Havn* er det samme, og her er det ekstra tankevækkende, at to ministerier ikke har været enige om, hvad der ligger i begrebet en selvejende institution. Men udviklingen er også gået den anden vej, således at statsinstitutioner er blevet omdannet til, hvad loven kalder selvejende institutioner, eksempelvis *Danmarks Tekniske Universitet*. Paradigmaskift er ikke ukendte inden for Undervisningsministeriets område.

Statens *hjemfaldsret* har været overvejet i de offentlige udredninger, og der blev gennemført en generel lovgivning på undervisningsområdet i 1990, men det er først i nyere tid, at staten for alvor er begyndt at vise interesse for området som sådant og har taget tilløb til en kortlægning af problemkredsen. Det kan næppe antages at skyldes erkendelsen af et behov for at få sat nogle retlige spørgsmål på plads eller få renholdt fondsretten, men at statens økonomer har kastet deres kærlighed på området og de midler, der ligger parkeret der.

For det tredje må det lægges til grund, at nogle af problemerne er selvskabte. Hvis staten stifter en fond ved lov, midlerne kommer udelukkende fra staten, og man samtidig bestemmer, at midlerne ved institutionens opløsning skal gå tilbage til staten, er der vel ikke mange, der vil løfte et øjenbryn, bortset fra at det begunstigede formål måske vil savne tilskuddene. Det ligger fast, at der ikke er tale om en fond i fondsrettens

forstand, men en eller anden form for kassearrangement, der navnlig tager sigte på at skabe lidt afstand til vedkommende minister, men som også skal signalere handlekraft. Det kan kritiseres, at man ofte i den situation anvender ordene "fond" eller "selvejende institution", men det kan navnlig kritiseres, når man i det lovforberedende arbejde kommer med udsagn à la "Lovforslaget retter sig ... mod de selvejende seminarer og nogle få andre lignende videregående uddannelsesinstitutioner, *som skønnes at være modne til at overgå til ægte og udvidet selveje* (min fremhævelse)", der ikke alene er noget sprogligt vås (medmindre man vælger, at det er sprogligt intetsigende), men også viser sig retligt at savne realiteter. Den politiske effekt må andre dømme om, men det offentlige burde holde sig for god til den slags, og netop ved denne problemstilling forekommer det vanskeligt at forestille sig, at den er opfundet af en initiativrig minister. Man kan samtidig konstatere, at Folketinget ikke har stillet principielle spørgsmålstegn ved de selvejekonstruktioner, som Undervisningsministeriet har beriget os med i de seneste 5-6 år, og at ingen hidtil har stillet spørgsmålstegn ved den tidligere nævnte påstand om, at der skulle findes et særligt sæt af fondsretlige "grundsætninger" for fonde med offentlige interesser.

Problemerne kan imidlertid navnlig opstå af to grunde. Mange af de nye ordninger lægger op til, at der også kan/skal komme midler udefra, og i mange af de gamle ordninger, er der private midler. Hvis man har kaldt ordningen for en selvejende institution og har sammenblandet offentlige og private midler, har man næsten selv bedt om problemer. Endelig er der set eksempler på, at det offentlige i nogle (økonomiske) relationer har anset en institution for offentlig, medens man i andre relationer – ved spørgsmål om eksempelvis forvaltningsloven finder anvendelse – har anset den for privat. Også dette er egnet til at skabe sager.[569] I det hele taget må man nok forvente, at det navnlig er i den sidstnævnte relation, at vi får afprøvet grænserne for det offentliges aktiviteter på det undersøgte område.

Materialet giver i hvert fald dækning for, at der foreligger, hvad *Poul Andersen* i anden sammenhæng[570] har kaldt »et besynderligt sammensurium«!

569. Dette spørgsmål behandles i kap. 12.
570. Udtalelsen findes i Dansk Forfatningsret (1954) s. 596 og tog sigte på FN's erklæring fra 1948 om menneskerettigheder.

2. De offentlige fonde og fondsretten

2.1. *Udgangspunktet*

Når man skal drage de fondsretlige konklusioner af undersøgelsen, er det nyttigt at tage udgangspunktet i Fondsudvalgets udtalelser om de offentlige fonde, idet det var udvalgets forslag og argumentation, som førte til, at man lavede en række konkrete og generelle undtagelser fra fondslovenes anvendelsesområde.

Budgetdepartementets arbejdsgruppe vedrørende selvejende institutioners bevillingsmæssige stilling havde i en rapport fra 1979 bl.a. udtalt, at der var:

> »en glidende overgang fra fonds til selvejende institutioner, stiftet ved lov, financieret af offentlige midler og ledet af en bestyrelse, der helt eller delvis udpeges af det offentlige. Disse institutioner må som udgangspunkt betragtes som egentlige statsinstitutioner, selv om de er i besiddelse af en vis administrativ selvstændighed. Hertil kommer en større mellemgruppe af selvejende institutioner, til hvis virksomheder ydes offentlig støtte, evt. på betingelse af at vedtægten eller fundatsen kan godkendes af vedkommende minister, og hvor der evt. ved lov er fastsat visse generelle regler for institutionernes virke. ...«

Arbejdsgruppens betænkning (der var offentligretligt funderet) dannede sammen med Fondsudvalgets egen undersøgelse af de offentlige fonde grundlaget for, at udvalget i *Betænkning* s. 44 anførte følgende centrale præmisser for den kommende lov,

> – man fandt det næppe muligt at drage nogen retligt relevant sondring mellem fonde og selvejende institutioner. Det var næppe muligt gennem en afgrænsning af fondsbegrebet at udskille fonde som en gruppe under det bredere begreb "selvejende institutioner".
>
> – Udvalget var opmærksom på, at udtrykket selvejende institutioner også i lovgivningen ikke sjældent anvendes på institutioner, der i kraft af formål og funktionsområde adskiller sig betydeligt fra det, som man typisk vil betegne som en fond. Mange af disse selvejende institutioner er oprettet ved eller i henhold til lov eller undergivet offentligt tilsyn i kraft af lovgivningen inden for det område, hvor de udøver deres virksomhed.
>
> – Fondslovgivningen måtte som udgangspunkt omfatte alle selvejende institutioner, men p.g.a. atypiciteten burde det overvejes, i hvilket omfang de burde være undergivet fondslovgivningen.

Udvalget må have troet på, at man byggede på et i hvert fald nogenlunde homogent bedømmelsesgrundlag. Hverken høringssvarene over lov-

forslaget eller Folketinget stillede spørgsmålstegn ved begrebsdannelsen eller afgrænsningen. Forarbejdernes betragtningsmåde, der (navnlig) var fondsretligt funderet, illustrerer, når man sammenholder med undersøgelserne i kap. 6-10, problemernes kompleksitet og den uklarhed, der da (og stadig) hersker om begreberne. De fleste af de konklusioner, jeg fremfører i det følgende, kan henføres til manglende omtanke i den øvrige lovgivning både før og efter fondslovenes gennemførelse, men i visse tilfælde også en tro på, at man i det politiske rum kan gennemføre næsten, hvad det skal være.[571] Grundene kan være flere; ser man på situationen i dag, har det offentlige selv gjort en hel del for at skabe forvirring gennem sprogbrug i love, forarbejder m.v. og gennem mangel på konsekvens, men undersøgelsen må tages til indtægt for, *dels at* udgangspunktet og den lovmæssige håndtering i 1984 heraf var med til at skabe en retstilstand, der byggede på nogle fejlagtige præmisser om begrebet selvejende institutioner, *dels at* man ikke nåede tilstrækkeligt dybt med hensyn til, hvad det var for indretninger, man undtog fra lovene. Der er tale om kumulative forhold, men fondslovgivningen blev på denne baggrund indrettet inadækvat fra begyndelsen.

Især følgende forhold kommer i betragtning:

Med hensyn til begrebet selvejende institutioner giver undersøgelsen ikke støtte til Fondsudvalgets bemærkninger, hvorefter det ikke var muligt at udskille fonde som en gruppe under de selvejende institutioner. Det må antages, at begreberne "fond" og "selvejende institution" ikke har det sammenfaldende område, som udvalget lagde op til, og at lovgivningen derved blev indrettet på en inadækvat måde. Jeg henviser herved til analysen i kap. 3 (under *7*), hvor jeg konkluderede, *at* begrebet selvejende institution anvendes noget i flæng*, at* andre retsfigurer end fondene kan være selvejende institutioner, *og at* der derfor ikke kan sættes lighedstegn mellem de to begreber.

Den *inadækvate indretning af lovgivningen* og sammenblandingen af begreber m.v. betød, at man fra fondslovenes område undtog en række institutioner, der ikke er eller var fonde, og som derfor ikke hørte med i udgangspunktet. Man nåede ikke dybt nok med hensyn til, hvad det offentlige gik og lavede. Der var ikke ressourcer nok. Løsningen blev ikke, at de offentlige fonde blev anset som ikke-fonde eller så atypiske, at de blev sat uden for fondsretten, hvad man jo nu kan se ville have været den rigtige løsning. Ledetråden for, at en fond (eller grupper af

571. Dette gælder eksempelvis loven om *Danmarks Tekniske Universitet*.

fonde) kunne komme uden for fondslovene blev, om en fond er undergivet *andet offentligt tilsyn eller økonomisk kontrol* end det tilsyn, der er etableret efter fondslovene. Herved skabte man en forholdsvis smidig administrativ løsning, men det betød samtidig, at man gik på kompromis med i hvert fald tre forhold: Der er ingen offentlig myndighed, der udøver kontrol med, om der foreligger en fond i fondsrettens forstand. Der er heller ingen, der kontrollerer, om det "alternative tilsyn" har en sådan karakter, at forudsætningen er til stede. Endvidere indbyggede man i lovens forarbejder en forudsætning om, at en fond, der ikke længere opfylder betingelserne for at blive undtaget fra en af fondslovene, herefter skulle opfylde de almindelige krav til en fondsdannelse. Det er mere end tvivlsomt, om dette punkt efterleves (eller realistisk kan efterleves) i praksis.

Endelig kommer det i betragtning, at der ved det lovforberedende arbejde som sådan *ikke er noget direkte krav om*, at der fremlægges et kvalificeret eller gennemtænkt bud på, hvad det er for en indretning, man stiller forslag om, herunder dennes tilknytning til det offentlige system.

Der er enkelte udtalelser i særlovenes forarbejder, hvor man kommer ind på forholdet til fondslovenes § 1. Dette gælder eksempelvis lov nr. 482 af 31. maj 2000,[572] der bl.a. gav undervisningsministeren bemyndigelse til efter indstilling fra bestyrelsen at tillade, at selvejende uddannelsesinstitutioner sammenlægges til én selvejende uddannelsesinstitution. Statslige uddannelsesinstitutioner kan indgå i sammenlægningen. Ministeren kan også tillade, at en selvejende uddannelsesinstitution ved spaltning overdrager sine aktiver og gæld som helhed eller en del heraf til en eller flere institutioner. I bemærkningerne til loven hedder det bl.a.:

> »Undervisningsministerens godkendelse indeholder endvidere et fondsretligt aspekt, når selvejende institutioner indgår i sammenlægningen, idet selvejende uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område er fonde, som er undtaget fra reglerne i lov om fonde og visse foreninger, jf. dennes § 1, stk. 2, nr. 3. For disse institutioner har spørgsmål om vedtægtsændringer, sammenlægning m.v. hidtil været reguleret af almindelige permutationsretlige grundsætninger, således at afgørelser er truffet af Undervisningsministeriet efter høring af Civilretsdirektoratet, som udøver Justitsministeriets permutationskompetence. § 5 a indebærer, at beslutning i sager om sammenlægning af uddannelsesinstitutioner herefter alene træffes af undervisningsministeren. Ved administrationen af ordningen vil

572. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5055 ff.

> ministeriet følge den praksis, som Civilretsdirektoratet på det fondsretlige område har fastlagt vedrørende sammenlægninger m.v., jf. lov om fonde og visse foreninger § 32. ...«

Det hedder tilsvarende i loven om *Danmarks Tekniske Universitet*, at universitetet er ikke omfattet af tilsynet i fondsloven, da det er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af forskningsministeren, og der henvises udtrykkeligt til bestemmelser i fondslovgivningen. Det kan ikke siges tydeligere, at Undervisningsministeriet mener, at der er tale om fonde.

Undersøgelsen viser, at institutionerne ofte har "vedtægter", hvad der jo i hvert fald er et fremmedelement, hvis der er tale om offentlig virksomhed, der reguleres gennem bekendtgørelser, cirkulærer og eventuelt forretningsorden. Navnlig traditionen synes at spille ind, men det kan lægges til grund, at man herved har taget et element fra fondsretten (selskabsretten), hvor vedtægterne er med til at give indtryk af, at man står over for en selvstændig institution, og hvor de i en vis forstand er med til at illustrere ønsket om at vise arms længde, der tilsyneladende spiller en væsentlig rolle ved den politiske proces.

2.2. *Hovedkonklusionen*

Det område af *''fonde''* og *''selvejende institutioner''*, der er undersøgt i Del III, dækker ikke over homogene forhold, idet det omfatter:

(a) institutioner, der stiftes ved den konkrete lov eller aktstykke (bilag A)
(b) institutioner, der på anden måde er stiftet af det offentlige (bilag A)
(c) "private selvejende institutioner", stiftet ved lov (bilag A)
(d) institutioner, der er stiftet af private, hvoraf nogle er kendte ved særlovens givelse, og herunder institutioner, der er stiftet af private, men som efterhånden helt eller delvis er ved at miste/har mistet det private præg (bilag B).

Den *samlede konklusion* og det væsentligste resultat af undersøgelsen af offentlige fonde er, *at der i en række tilfælde – de fleste – ikke er tale om fonde eller selvejende institutioner*. Når de undersøgte institutioner skal konfronteres med fondsretten, således som denne er udformet og udviklet navnlig med henblik på de private fonde, er det *hovedkonklusionen, at de fleste institutioner mangler et eller flere væsentlige fondskarakteristika.*

Ved bedømmelsen tages der udgangspunkt i det fondsbegreb, der er

undersøgt i kap. 3-4. I undersøgelserne i kap. 6-10 er der focuseret på en række forhold, der kan være med til at danne et samlet billede af aktiviteterne og den retlige iklædning, men når den retlige kategorisering skal foretages, samler interessen sig om *kapitaldannelsen*, *institutionens varighed, den uafhængige bestyrelse samt midlernes anvendelse ved institutionens ophør*. Derimod har en institutions *formål* – der er så centralt ved de private fonde – ikke samme betydning ved overvejelserne om den retlige kategorisering, men selvsagt i anden sammenhæng.

Disse forhold må hver for sig tillægges så væsentlig betydning, at hvis blot ét element ikke er til stede, må vurderingen falde således ud, at der ikke foreligger en fond i fondsrettens forstand. Er en institutions ledelse ikke uafhængig, eller har staten forbeholdt sig hjemfaldsret til midlerne ved ordningens ophør, foreligger der ikke en fondsdannelse. Alt andet ville være uforklarligt, da de centrale betingelser for en fondsdannelse er velbegrundede, og da det er vanskeligt at se, hvorfor det offentlige skulle have lov til at køre friløb på dette område. Fondsrettens raison d'être er bl.a., at man samler sig om klart definerede retsfigurer, der har fælles træk, og fondsretten ville ikke være velfungerende, hvis man skulle være en brokkasse à la selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 6, der fra gammel tid *skattemæssigt* har forsøgt at samle de retsfigurer op, der ikke kunne indpasses på anden måde. Endelig kan det offentlige ikke berettiget hævde, at man ikke har (egnede) alternativer. Som nævnt i afsnit *3* er der en række muligheder i, hvad økonomerne kalder det offentlige institutionslandskab, men man har altså fra gammel tid været betaget af navnet fond og begrebet selvejende institution.

Det er relativt sjældent, at regeringen eller offentlige myndigheder udtaler sig markant om problemstillingen i relation til de offentlige fonde, bortset fra de udtalelser, der er nævnt i kap. 9 om "hjemfaldsspørgsmålet".[573] I mit ovennævnte synspunkt ligger der imidlertid bl.a. en kraftig afstandtagen til erhvervsministerens fortolkning af "krympereglen" ved fremlæggelsen af lovforslag L 253 om Finansieringsfonden af 1992, hvor det bl.a. hed, at

»Det gælder i almindelighed, at indskudte midler ikke må tilbageføres til fondens stifter. Dette skal sikre, at private ikke kan bringe midler uden for en kreditors rækkevidde og samtidig bevare kontrollen over midlerne. Dette kreditorhensyn gør sig dog ikke gældende for fonde, som er stiftet for offentlige midler, og som har en offentligretlig karakter. For sådanne fonde er der fastsat bestemmelser om tilbageførsel af midler til det offentlige.«

573. Se også ndf. under *2.4.1*.

2.3. *Særligt om institutionerne, behandlet i kap. 7-8*
For de undersøgte institutioner gælder generelt, at lovgivningen forudsætter en selskabsretlig model, der er hentet i fondsverdenen eller på flere punkter minder om den. Man anvender ofte en fondsretlig terminologi, og man forklarer undertiden hvilke tanker, der er gjort om kategorien og forholdet til fondslovene. Forarbejder og terminologi (og tilstedeværelsen af vedtægter) giver indtryk af, at man befinder sig i (og respekterer) fondsverdenen, eksempelvis ved at pointere spørgsmål om en institutions selvstændighed.

Forskellen på institutionerne er i første række, at de i kap. 6 undersøgte fonde stiftes ved eller i henhold til vedkommende speciallov (med navn, formål, ledelse o.s.v.), hvorimod institutionerne i kap. 7-8 som hovedregel ikke stiftes direkte ved loven. Lovgivningen bestemmer, at en given virksomhed eller aktivitet kan/skal udføres i (ofte: *kun kan udføres i*) en selvejende institution. Fondsretligt er der tale om de samme problemer: det gælder en institutions *kapitalforhold*, *ledelsens uafhængighed* og *retsstillingen ved ophør*.

Materialet i bilag B er mere uensartet end i bilag A, idet det – bortset fra Undervisningsministeriets område – virker noget tilfældigt, hvad man har taget med i loven. Sigtet synes overalt at være, at man vil væk fra den "direkte" statslige eller kommunale administration, men der synes ikke som i kap. 6 at være forsøg på at lægge lidt afstand til ressortministeren. Hvis der er arms længde overvejelser, gør man i hvert fald en del for at amputere armen. Fællesnævneren for de undersøgte institutioner er i alle tilfælde – i hvert fald – betegnelsen selvejende institution, og man har under analysen fornemmelsen af, at denne betegnelse har en sådan magisk klang, at koncipisten i en række tilfælde lukker af for yderligere overvejelser, i alt fald når det gælder spørgsmålet om, hvilken kategori man foreslår for de pågældende aktiviteter.

Institutionerne i kap. 7–8 er stiftet af private, og de udgør langt den største gruppe i undersøgelsen. Dette aspekt er vigtigt i analysen, jf. herved bemærkningerne i kap. 7 om teaterlovgivningen, fordi der herved kan lægges en række forudsætninger til grund: Lovgivningen forudsætter således, at der er tale om selvejende institutioner fra begyndelsen (i de fleste tilfælde uden at forholdet dog undersøges nærmere), og man går så vidt, at man forudsætter, at en institution har eller får "normal" fondsform, såfremt forudsætningen om fritagelse fra fondslovene ikke længere er til stede. Der er ikke tale om, at man fra starten arbejder med et særligt begreb; i hvert fald fra fondslovenes gennemførelse har

man de steder, hvor spørgsmålet har været overvejet, lagt sig på det normale fondsbegreb, og man henviser i forarbejderne til nogle af særlovene til fondslovenes regulering, eksempelvis til Civilretsdirektoratets kompetence som permutationsmyndighed.

Man finder ved bilag B-fondene også det træk, at koncipisterne er bevidste om, at disse institutioner *typisk skal udøve offentlige aktiviteter* (der jo er baggrunden for de offentlige bevillinger) og vil være en del af den offentlige forvaltning, således at også dette forhold kan være medvirkende til, at man blot bruger ordet selvejende institution, selv om der er tale om to forskellige problemstillinger. Forholdet dokumenteres i det følgende, men allerede her nævnes eksempelvis, *at* der i de fleste tilfælde er taget højde for en meget intensiv styring af institutionen, *at* det i nogle tilfælde udtrykkeligt nævnes i loven, at eksempelvis forvaltningsloven finder anvendelse, *og at* der er bestemmelser, hvorefter godkendelsen af den selvejende institutions virksomhed under nærmere angivne omstændigheder kan trækkes tilbage.

Denne platform er med til at illustrere et væsentligt særpræg ved bilag B-fondene, hvorved disse institutioner får et særligt retligt liv:

De private fonde ("uddelingsfondene") er karakteriseret ved, at der etableres en privat institution med formål, der udøves af og i institutionen. Der er ikke tale om, at der oprettes en fond, der straks eller senere skal udøve en virksomhed, reguleret i anden lovgivning, og den retlige regulering af fondene – fondslovene af 1984 – er af generel karakter, hvor den offentligretlige del ganske enkelt er nedtonet, og hvor kravene til det offentliges tilsyn med fondene som hovedregel er elastisk udformet. Den enkelte fond har sine karakteristika, når det gælder *formålet*, idet det her er den konkrete stifters vilje, der er udslagsgivende for, hvad fonden skal anvende sine midler til.

Fonde, der *er oprettet ved eller i henhold til lov*, bygger på en model, hvor der sker en skræddersyning af netop den type, man ønsker politisk, herunder navnlig formålet i fonden, og med enkelte undtagelser består den væsentligste forskel mellem de private fonde og disse fonde i, at de offentlige fonde i almindelighed ikke opfylder de almindelige fondsretlige krav. De er kun i det ydre iklædt fondsdragten.

Institutionerne i kap. 8 (og næsten alle i kap. 7) har det særpræg, at der eksisterer eller oprettes en privat fond, hvis "liv" – og *eksistensgrundlag* – bliver at udøve en virksomhed, der er (tæt) reguleret i lovgivningen, eksempelvis at gennemføre uddannelse og forskning, museumsdrift, drive et zoologisk anlæg m.v. I hvert fald i den sammenhæng, jeg

primært undersøger, kan man lægge til grund, at hvor de private fonde og fonde, der er oprettet ved lov, i hele eksistensperioden må vurderes ud fra fondsrettens præmisser, kan der ved de institutioner, hvis eksistens forudsættes i lovgivningen, anlægges tre betragtningsmåder,

enten en fondsretlig vurdering under hele forløbet (det vil sige, at hovedspørgsmål som kapitalforhold, bestyrelsens uafhængighed, varighed og stillingen ved ophør skal være tilfredsstillende besvaret),
eller at anlægge en synsvinkel, hvorefter *fondsretten parkeres, så længe institutionen udøver virksomhed i henhold til vedkommende særlov*,
eller at vælge en kombination af de to synsvinkler (hvilket vil betyde, at man må overveje, hvilke karakteristika, der kan gives køb på).

Jeg har som følge af mit principielle metodevalg også her valgt den første tilgang til emnet. Jeg har begrundet metodevalget ovenfor, men her spiller det tillige en rolle, at myndighederne hyppigt har valgt at spille på begge heste, se bl.a. Undervisningsministeriets metode i kap. 7 (under *1*) og Kulturministeriets behandling af teaterlovgivningen sst. under *2*. Man får den mest optimale behandling af stofområdet ved at anvende den fondsretlige tilgang, idet dette ikke udelukker, at man herefter foretager nogle overvejelser af, hvor institutionen hører hjemme.

Man finder kort sagt ved bilag B-fondene en række træk, der ikke findes ved de almindelige fonde, og som normalt heller ikke findes ved de fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov. De er – *eller forudsættes* – "født" som private fonde, men de kommer som følge af deres aktiviteter og økonomiske eksistensgrundlag til at leve et andet liv end private fonde, og derfor hører de systematisk til blandt de offentlige fonde. Det anførte bør ikke føre til, at de straks afskrives fra undersøgelsen som værende uinteressante i sammenhængen.[574] Institutionerne i henholdsvis bilag A og bilag B er ikke modsatte størrelser, der kun har fonds- eller institutions*dragten* til fælles. Der er det væsentlige fællestræk, at der er tale om aktiviteter, der i (praktisk taget?) alle tilfælde kunne udøves i den "direkte" offentlige forvaltning eller myndighedsområdet, d.v.s. i departement eller styrelse eller i en kommune, og der er tale om institutioner, der fylder godt i den offentlige økonomi. Undersøgelsen illustrerer således, hvad det offentlige mener, at fondsdrag-

574. Man noterer sig, at Betænkningen om *fonde med offentlig interesse* også beskæftiger sig med disse institutioner. Det samme gjorde sig gældende i *Ernst Kauffmanns* bog.

ten kan egne sig til, og den illustrerer, at fondsdragten anses som anvendelig i mange sammenhænge.

> Det forhold, at institutionerne fødes som private fonde, men kommer til at leve et andet liv, kan illustreres gennem sagen om Den Selvejende Institution Esbjerg Seminarium, jf. *U 1993.321 H*, hvor påstanden var, at sammenlægningen af Esbjerg Seminarium med Ribe Statsseminarium i sidstnævntes bygning udgjorde et ekspropriativt indgreb og derfor beskyttet af grundlovens § 73. Der forelå ikke som eksempelvis i Håndskriftsagen tvist om seminariets retlige kategori som selvejende institution (der var uomtvistet), idet det reelle spørgsmål var, om (i situationen) Folketinget kunne regulere adgangen til at uddanne lærere, d.v.s. seminariets "liv" eller de aktiviteter, som det offentlige gav tilskud til. Dette spørgsmål besvarede Højesteret bekræftende – hvad havde man ellers forestillet sig – og sagsanlægget har vel i det hele taget et skær af overflødighed.

2.4. *Konfrontationen*

Ved konfrontationen mellem fondsretten og de offentlige fonde tages der systematisk udgangspunkt i betingelserne for, at der foreligger en fond. For at bevare overskueligheden kan det være nødvendigt i et vist omfang også i den konkluderende fase at opretholde den sondring, jeg har lagt i undersøgelsens del III, idet det viser sig, at grundene til at diskvalificere institutionerne fra fondsretten ikke er sammenfaldende.

2.4.1. Kapitalkravet

På dette punkt er der formentlig principiel enighed, idet også den centrale offentlige udredning på området, Budgetdepartementets arbejdsgruppe fra 1989, fastslog, at en institution, der oprettes uden kapital, og hvor det er meningen, at den kun skal finansieres af årlige, typisk offentlige, tilskud, ikke er en organisationsform, der er omfattet af fondslovene. Arbejdsgruppen omtaler ikke, hvilken retsfigur der i givet fald så foreligger, men det ligger i ordvalget s. 50-51, at man er opmærksom på, at der ikke foreligger en fond.[575]

Dette medfører, at en del institutioner forsvinder fra fondsbilledet. De er således ikke fonde i klassisk forstand, og det er vel et spørgsmål, om ikke den manglende stabilitet, som ligger i afhængigheden af årlige bevillinger, således at det offentlige med (ultra-?) kort varsel kan "træk-

575. En lidt anden formulering finder man i statsrevisorernes Beretning nr. 11/90 om selvejende institutioners retlige stilling, der indeholder en række kommentarer til 1989-udredningen. Det anføres s. 16, at kravet til aktivernes størrelse reelt ikke har betydning for selvejende institutioner, der forvalter statsmidler, idet disse institutioner i langt de fleste tilfælde vil være undtaget fra fondslovgivningen. – Jeg vælger at forstå dette som et mindre præcist ordvalg i sammenhængen, men det medvirker til at dokumentere problemet om den begrebsforvirring, jeg nævnte ovf. under *2.1.*

ke stikket ud", fører til, at der mangler selvstændighed som sådan. Det savner mening at foretage en kategorisering som juridisk person, og det savner mening og realitet overhovedet at tale om "særlig statslig fond", "selvstændigt forvaltningssubjekt" (for slet ikke at nævne "selvejende institution") o.l., når man ikke forsyner en indretning med økonomiske ressourcer, der vil gøre ledelsen i stand til at skue længere end et (finanslovs)år ad gangen. Sagt på en anden måde: mener lovgiver det alvorligt med en institution, skal der stilles egenkapital til rådighed for institutionen fra begyndelsen. Det ændrer intet, at man udpeger en ledelse, kalder det et center e.l., når der ikke er økonomiske realiteter bag arrangementet. (Til gengæld er det lettere at drage de offentligretlige konklusioner ndf. i kap. 12!).

> De offentlige fonde stiftet ved lov m.v. har mange kilder, men kun få stiftes med en stamkapital. Den væsentligste kilde er finansloven, men der findes eksempelvis forsikringsordninger, hvor de potentielle skadevoldere og andre "brugere" må bidrage, ligesom der er ordninger, der står for sig selv ved at være egenindbetalinger fra fondenes formål, evt. kombineret med arbejdsgiverbetalinger.
>
> Hvad angår de øvrige institutioner er det kun ved at gennemgå de enkelte institutioners regnskaber, at man kan få nærmere klarhed over kapitalforholdene, herunder om der på noget tidspunkt har været en stamkapital. Det kan imidlertid lægges til grund, at kun få af institutionerne har et sådant eget kapitalgrundlag, at de ville kunne leve uden offentlige bevillinger eller tilskud. På undervisningsområdet har man i 1990 gennemført lovgivning, der i mange tilfælde må antages at begrænse eksistensen af en egenkapital, og Undervisningsministeriet har ved flere lejligheder udtalt, at der aldrig har været stillet krav til nye institutioner om en bestemt mindste egenkapital.

Selv om det burde forties, nævnes, at man i overvejelserne om en Jordbrugerfond[576] laver den følgeslutning, at en fond uden kapital kan oprettes ved lov. Arbejdsgruppen undersøger forholdet til fondslovgivningen, og man tager udgangspunkt i, at fonden så vidt muligt skal kunne sammenlignes med en erhvervsdrivende fond. Kapitalkravet på 300.000 kr. nævnes, hvorefter det hedder, at man efter at have bearbejdet problemstillingerne

> »er kommet frem til, at det ikke er realistisk at opfylde kravet om kapital, da opstartskapitalen i begge de modeller, som arbejdsgruppen peger på,

576. Jf. *Etablering af en Jordbrugerfond* (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, august 2001) s. 70 f.

er statspenge, der som udgangspunkt er ydet som tilskud/lån. Dette medfører, at Jordbrugerfonden kun kan oprettes ved lov.«

2.4.2. Formål

Fonde, der er oprettet ved lov m.v., har alle et bestemt, konkretiseret formål, der er angivet i loven, og de "evige kredsløb" i form af fonde uden eksterne formål, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har forsvaret ved private, erhvervsdrivende fonde, forekommer ikke i undersøgelsen. Dette ville også have formodningen imod sig. Undersøgelsen viser, at der er tale om en bred vifte af formål (*uddeling af midler/støtte, forskning og formidling, erhvervsstøtte* og *uddannelse*), tillige *forsikringsordninger* og *administration af tilskudsordninger*, hvortil kommer at nogle institutioner fungerer som *finansielle institutioner*. På det principielle plan er det problemet kun, at man kan konstatere, at nogle offentlige fonde anvendes alene som organisationsform.

Det er forholdsvis sjældent, at loven på samme måde giver en direkte formålsbestemmelse for de institutioner, hvis eksistens forudsættes i lovgivningen, men dette betyder ikke, at disse institutioner savner et formål. Den manglende formålsbestemmelse skyldes, at der er tale om speciallovgivning, der retter sig mod en særlig aktivitet, f.eks. drift af museum eller at give hjemmesygepleje, og denne aktivitet er (oftest) angivet i lovens titel eller kan udledes af denne, f.eks. lov om social service.

Også her finder man det fænomen, at institutionsformen alene anvendes som organisationen, men inden for flere områder er der en meget lang tradition.

2.4.3. Ledelsens uafhængighed. Institutionens selvstændighed

2.4.3.1. Jeg har i kap. 6-8 udførligt redegjort for, at uafhængighedsspørgsmålet har flere sider, og at der kan foreligge en bestyrelse, der er "formelt" uafhængig, men hvor andre forhold rejser spørgsmålet om institutionens selvstændighed og dermed, om der foreligger en selvstændig juridisk person. Selv om der tale om to forskellige retlige synsvinkler, vil spørgsmålene ofte flyde sammen.

Det må antages, at uafhængighedskravet ikke er opfyldt, hvis en minister udelukkende satte sig selv eller sine embedsmænd i vedkommende institutions bestyrelse. Undersøgelsen har ikke godtgjort, at dette skulle være et problem. De to eneste eksempler på, at en offentlig fond styres indefra, er i øvrigt forskellige, nemlig *Den sociale pensionsfond*, der bestyres af socialministeren og finansministeren, og *Lodsreguleringsfonden*,

der administreres af Forsvarsministeriet. Konklusionen omfatter også de institutioner, der er behandlet i kap. 7-8.

Den anden synsvinkel har mere principiel (og praktisk) betydning: Det kan ikke antages, at det er tilstrækkeligt med formel uafhængighed i form af en udpeget/beskikket ledelse; det må desuden kræves, at vedkommende lov ikke stiller sådanne krav til fondens bestyrelse med hensyn til driften af institutionens aktiviteter, at det reelt er ressortministeren, der driver fonden, jf. også ndf. om de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område.

Ét sted har man været opmærksom på dette spørgsmål – i *Betænkning om offentlighedslovens revision nr. 857/1978* s. 89 – hvor det (i den meget grundige analyse af, hvilke myndigheder m.v. offentlighedsloven bør omfatte) anføres:

> »Men i almindelighed er det en betingelse for at opnå sådant tilskud, at virksomheden indordnes under mere eller mindre intensiv regulering, tilsyn og kontrol fra det offentliges side. Det offentliges indflydelse kan herigennem antage et sådant omfang, at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.«

Man generer vist ingen ved at hævde, at synspunktet næppe ligger forrest, når man skal gennemtænke de samlede konsekvenser af et lovforslag, og at det i hvert fald for et par enkelte ministerier er ukendt land, men det er et kardinalpunkt. Koblingen til fondslovene er, at fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov, falder uden for lovene, hvis der er et (tilstrækkeligt/alternativt) *tilsyn af en offentlig myndighed. Betænkningen* s. 44 pegede bl.a. på, at »Det er karakteristisk, at mange af disse selvejende institutioner er oprettet ved eller i henhold til lov eller undergivet offentlig tilsyn i kraft af lovgivningen inden for det område, hvor de udøver deres virksomhed.« Man må derfor se på, hvilke beføjelser ministeren har ifølge den lov, der stifter fonden eller regulerer institutionens aktiviteter, og her deler undersøgelsen sig ikke kun i institutionerne i henholdsvis "bilag A" og "bilag B", idet materialet viser, at der bør sondres yderligere inden for institutioner, hvis eksistens er forudsat i lovgivningen.

2.4.3.2. Jeg har i kap. 6 redegjort nærmere for forholdet mellem *tilsyn med* en institution og *styring af* denne. *Konklusionen* er, at fondsretten ikke har været anset som en hindring for en flora af bestemmelser i regelgrundlaget for de offentlige fonde med hensyn til godkendelse af

visse dispositioner, og at det er tydeligt, at lovgivningen er skrevet ud fra en offentligretlig tilgang og tankegang. Som nævnt lægger fondslovene i § 1 op til, at der skal være et tilsyn, således at dette ikke i sig selv rejser et problem *bortset fra særlige klagenævn o.l.* Endelig giver undersøgelsen ikke grundlag for at antage, at tilsynet på området har et sådant omfang, at det snarere har karakter af styring. Denne del af konklusionen omfatter dog ikke *AMU-centre*, der er så gennemregulerede og styrede, at det forekommer meget vanskeligt at tale om selvstændighed.

2.4.3.3. Undervisningsministeriet udgør det ressortområde, der opererer med flest selvejende institutioner, og som har den tætteste detailregulering. Jeg har derfor udskilt området og den samlede konklusion på ministeriets område til kap. 7 (under *1.7*.). Det er imidlertid særligt undersøgelsen af Undervisningsministeriets område, der illustrerer den dobbelte problemstilling:

Man har fra selvejeloven i 1996 søgt at skabe en generel, ensartet ramme for institutionerne, der efterfølgende er blevet søgt styrket gennem lovgivningen om *Danmarks Pædagogiske Universitet* og *Danmarks Tekniske Universitet* samt ændringerne af selvejeloven i 2000 og 2001. Samme ønske om ensartede regler finder man i den øvrige lovgivning på ministeriets område, og hovedtemaet bag lovene har været at styrke institutionernes selvstændighed i forhold til tredjemand, jf. eksempler i kap. 7 (under *1.6*.).

Ingen synes at have haft betænkeligheder ved denne omfattende og meget intensive regulering af skolernes forhold, og ingen synes at have fået den tanke, *at der er spørgsmål om uafhængighed i flere relationer*. Intet sted synes man at have overvejet – i så fald har det ikke fundet udtryk i lovene eller i forarbejderne – at uafhængigheden (selvstændigheden) ikke alene kan og bør ses i forhold til tredjemand (hvad man kunne kalde "Tvindsyndromet"). Uafhængigheden kan også blive (gjort) illusorisk, hvor lovgivningen i sin iver efter at beskytte og kontrollere statens midler stiller for store tilsynskrav og giver ministeren så store beføjelser – der jo modsvares af mindre/manglende kompetence hos institutionens ledelse – *at der mangler uafhængighed i forhold til staten*. På et tidspunkt bliver reguleringen så intens og tyngende, at man forlader tilsynsstadiet, selv om det selvsagt kan være vanskeligt at pege på en mere præcis grænse. Tilsynet overtages af styring, jf. drøftelsen heraf i kap. 6 (under *12*) og jf. eksemplerne i kap. 7. Stilles der større og flere krav end tilsynskrav, er der samme grunde til at diskvalificere institutionen som en selvejende institution, som hvis dominansen ligger

hos en forening, der i sin tid har stiftet institutionen. Det savner mening at tale om en selvstændig (selvejende) institution, hvad enten dominansen ligger hos tredjemand eller hos staten/det offentlige.

Undervisningsministeriet har selv udtalt om uafhængighedsbegrebet, at dette betyder, at en institution

> »skal indrette sin virksomhed alene med henblik på at varetage institutionens egne interesser til gavn for de studerende og, at den ikke må indgå i et styret fællesskab eller på anden måde være styret af uvedkommende eller udefra kommende interesser. Institutionen skal være uafhængig af personer, andre skoler, kurser, virksomheder, selskaber, foreninger m.fl., erhvervsdrivende som ikke-erhvervsdrivende. ... Eksempler på overtrædelse af uafhængighedskravet kan komme på tale f.eks. i forhold til enkelte personer, foreninger m.v. Det kan forekomme, at en institution har en så tæt tilknytning til en forening eller anden organisation (evt. en person), der har været initiativtager til at oprette institutionen, at institutionen lader sig styre af denne forening og fremmer denne forenings interesser på bekostning af institutionens interesser ... Den gældende lov kræver, at institutionen skal være selvejende, men der er ikke givet en beskrivelse af, hvad der nærmere ligger heri. ...«

Undervisningsministeriet har herefter "overmalet" området med regler, og man har skabt et uoverskueligt regelsæt, hvor det kan være vanskeligt at se, hvornår der foreligger institutionsretlig regulering, og hvornår man regulerer det materielle område. Der er givet en række styringsregler, men man har også skrevet ind i loven det uomtvistelige – men retligt set banale – at en institution i sit virke som selvejende institution skal være uafhængig, og at institutionens midler alene må komme institutionens uddannelsesformål til gode. Heri ligger der intet nyt; disse krav var gældende, før man fik problemer med Tvind og andre, men man har sat kikkerten for det blinde øje med hensyn til den anden del af uafhængighedskravet.

2.4.3.4. Ser man på de institutioner, der er behandlet i kap. 8, er der færre direkte godkendelsesregler og færre bestemmelser af tilsynsmæssig karakter. Dette må antages at skyldes den lovgivningsteknik, der er anvendt navnlig i nyere lovgivning. Loven fastsætter en række *kvalitetskrav* til institutionens virksomhed, for at denne kan oppebære og bevare offentlige tilskud. Disse kvalitetskrav vil oftest tage udgangspunkt i offentligretlige ønsker (dette gælder eksempelvis en række krav i museumsloven og loven om statstilskud til zoologiske anlæg m.v.) eller hensigtsmæssighedsvurderinger; sådanne krav overflødiggør i vidt omfang

egentlige godkendelsesregler, men de indebærer også, at den kompetence hos institutionens ledelse, der ligger i kravene om selvstændighed og uafhængighed, bliver (væsentligt) indsnævret. Jeg henviser bl.a. til § 3 i lov nr. 255 af 12. april 2000 om statstilskud til zoologiske anlæg m.v. (citeret i kap. 8), der samler en række forskelligartede krav af offentligretlig karakter.

Også her er det et problem, om man kan opretholde, at der er tale om selvstændighed, men resultatet er knapt så oplagt som ved de mange institutioner på Undervisningsministeriets område.

2.4.4. Institutionens ophør

Ved opløsning af en fond er det fondsretlige udgangspunkt klart: Det er ikke nødvendigt, at vedtægterne beskæftiger sig med opløsningsspørgsmål, selv om dette er det almindelige. Fondsretten indeholder de nødvendige udfyldningsregler for denne situation, men en stifter kan i vedtægterne – inden for fondsrettens rammer – også her præge fondens forhold. Opløsning af en fond kan kun finde sted med fondsmyndighedens samtykke (og hvis der er en anden fondsmyndighed, tillige Civilretsdirektoratets samtykke). Det væsentligste spørgsmål er i praksis, hvorledes der skal forholdes med nettoformuen ved en fonds opløsning. Fondsretten er også klar på dette punkt, idet der gælder tre regler: midlerne skal ved opløsning uddeles til fondens formål eller det formål, som stifteren har fastsat i vedtægterne med hensyn til uddeling af nettoformuen. Er dette ikke muligt, skal midlerne gå til beslægtede formål. Midlerne kan aldrig gå tilbage til fondens stifter eller (visse) nærstående.

På denne baggrund er det såvel retligt som sprogligt klart, at fondsretten ikke anerkender begrebet *hjemfaldsret*.[577] Hele konstruktionen og tænkemåden ville falde sammen, idet der ikke er nogen, midlerne kan "falde hjem til", og begrebet anvendes da også kun i de offentligretlige udredninger.

Undersøgelsen af fonde stiftet ved lov m.v. viser, at der er opløsningsbestemmelser (eller overvejelser om retsstillingen ved opløsning) i retsgrundlaget for under halvdelen af de undersøgte fonde, men det kommer i betragtning, at det for nogle af de undersøgte institutioner ville være overflødigt at indskrive en opløsningsbestemmelse. Det gælder de ordninger, hvor midlerne årligt kommer fra finansloven i form af en slags "kassekredit", se eksempelvis *Garantifonden for Skibsbygning m.v.*

577. Når *Alf Ross* anvender udtrykket i U 1957 B s. 88 (i en artikel om de islandske håndskrifter) sættes det da også i en parentes, og det anvendes udelukkende for at belyse, at der formentlig stadig ville blive oprettet fonde, selv om staten fik hjemfaldsret 200 år efter stifterens død.

der i loven kategoriseres som "en særlig statslig fond", men som snarere har "puljens" karakter. Garantifondens indtægter og udgifter optages på de årlige bevillingslove, og ordningen er således, at staten beholder et eventuelt provenu, men hæfter for tabene. Er der en opløsningsbestemmelse, er hjemfaldsretten den absolutte hovedregel – i enkelte tilfælde med forbehold for private gaver, men det må i den offentlige sammenhæng anses for at være irrelevant – og materialet giver en klar fornemmelse af, at staten er blevet mere bevidst om spørgsmålet efter udredningen i 1998 om *Fonde med offentlig interesse* (hvad udredningen også opfordrede til).

Det er en klar *konklusion*, at en "offentlig fond" med hjemfaldsret til staten ikke er en fond i fondsrettens forstand.[578]

Det samme vil gælde de institutioner, der er undersøgt i kap. 7-8. Her danner der sig et mere uoverskueligt billede, *dels* fordi der kan være private midler i disse institutioner (hvad der sjældent vil være tilfældet ved fonde stiftet ved lov m.v.), *dels* fordi 1990-reguleringen på undervisningsområdet formentlig i betydeligt omfang vil fjerne den egenkapital, der måtte findes. Det kan imidlertid lægges til grund, at overvejelserne i forbindelse med lovgivningen om erhvervsskoler m.v. i 1989 er udtryk for gældende ret:

(1) Er en institution oprettet ved lov som en del af den offentlige forvaltning, tilfalder formuen ved ophør statskassen, medmindre der er tilsigtet en egentlig fondsdannelse.
(2) For "tilskudsinstitutioner", der er oprettet på privat initiativ, må det afgøres efter vedtægterne, hvordan formuen kan anvendes. Det kan være bestemt, at midlerne tilfalder staten, men indeholder[579]

»vedtægten en bestemmelse om, at institutionens ledelse kan anvende formuen f.eks. til uddannelsesformål – eller til nærmere angivne uddannelsesformål – efter Undervisningsministeriets godkendelse, er det udgangspunktet, at bestyrelsen har dispositionsretten. Formuen skal dog anvendes til de beskrevne uddannelsesformål. Undervisningsministeriet og Justitsministeriet skal efter vedtægten og som fonds- og permutationsmyndighed godkende nedlæggelsen af institutionen og anvendelsen af formuen.

Indeholder vedtægten intet om ophørssituationen, skal formuen anvendes til et formål, der ligger så nær det oprindelige som muligt. Justitsmi-

578. Se herved også kap. 7 (under *1.7.2.2.*) vedr. *Danmarks Tekniske Universitet*.
579. Jf. *Beretning fra arbejdsgruppen vedrørende selvejende institutioner* (1989) s. 48 f.

nisteriet skal også i disse tilfælde som fonds- og permutationsmyndighed godkende institutionens nedlæggelse og nettoformuens anvendelse.«

2.4.5. Institutionens varighed

Undersøgelsen viser, at det offentlige i nyere tid ofte har etableret "centre", der indledes med en 3-årig forsøgs- og etableringsperiode. Denne praksis må antages at være i strid med det fondsretlige krav om, at en fond skal have en vis varighed. Bortset fra disse centre (og *Blødererstatningsfonden*, hvis virke er begrænset til 15 år), er der i øvrigt ikke taget stilling til varigheden.

Det kan konstateres, at hverken Erhvervs- og Selskabsstyrelsen eller Højesterets flertal i *U 1998.1322 H* om fonden Kulturby 96 tog hensyn til varighedskravet, men Højesteret var dog delvis undskyldt med, at synspunktet ikke var gjort gældende. Dommen er kritiseret såvel i dansk som i norsk teori. Også *Offentlige fonde* s. 10 leger med ilden, når det anføres, at fonde med offentlige interesser så vidt muligt bør nedlægges, hvis midlerne ikke anvendes samfundsøkonomisk eller statsfinansielt tilfredsstillende. Synspunktet kan meget vel være (politisk) anvendeligt, men det illustrerer, at man ikke befinder sig i fondenes verden.

2.5. *Er der dannet et offentligt fondsbegreb sui generis?*

Trods de massive konklusioner ovenfor vil de offentlige fonde indtil videre stadig være principielt omfattet af og derefter undtaget fra fondslovene og på den måde spille en rolle i disse. Der kan være grund til at pointere, at der intet er til hinder for, at staten (f.eks. ved lov) stifter en fond, der loyalt følger de fondsretlige regler, og hvis der er et adækvat tilsyn, vil den falde uden for fondsloven, men stadig være inden for fondsretten. Efter min bedømmelse gælder dette eksempelvis *Arbejdsmarkedets Feriefond*. Denne opfylder de elementære krav til formål, kapital m.v. og er stiftet ved lov. Beskæftigelsesministeren fører et adækvat tilsyn.[580] Man må ikke sammenblande to spørgsmål: Lovgiver kan til enhver tid helt eller delvis begrænse den kilde (uhævet feriegodtgørelse), der har dannet grundlag for fonden – og det er man så vidt ses også i fuld gang med – men man kan ikke opløse feriefonden og samtidig træffe bestemmelse om, at midlerne skal indbetales til statskassen.

580. Fondsretligt virker det dog ejendommeligt, når det i § 7 i bekendtgørelse nr. 163 af 12. marts 2001 om vedtægter for Arbejdsmarkedets Feriefond hedder, at der ved forhåndstilsagn om støtte »skal tages forbehold for ændringer i grundlaget for fondens virksomhed, der besluttes af Folketinget (herunder Finansudvalget).« Bestemmelsen siger dog næppe andet end det selvfølgelige, at fondens bestyrelse ikke kan forpligte sig ud over det økonomiske grundlag, fonden har – se herom i teksten.

Undersøgelsen kan ikke tages til indtægt for, at der er dannet en fondsform sui generis for de offentlige fondes vedkommende.

Baggrunden for denne *konklusion* er følgende: Man har ikke forsøgt at skabe en statslig fondsmodel. Man har i mange tilfælde bygget på den traditionelle fondsmodel og har lappet på denne, men det er sket for spredt og usystematisk til, at der er grund til at anerkende en særlig fondstype. I andre tilfælde har man bare lovgivet. Kun på Undervisningsministeriets område er der i de senere år kommet lovgivning, hvor man har bevæget sig fra det stade, der kan betegnes "tendenser". Dette fører dog ikke til, at der kan hævdes at foreligge en *fondsform*, idet modellen er så fjernt fra fondsverdenen, som den næsten kan være.

Hertil kommer to yderligere forhold. Navnlig undersøgelsen af fonde stiftet ved lov m.v. dokumenterer, at det offentlige åbenbart har behov for nogle alternativer til det primære statslige apparat, men det er ikke godtgjort, at det mest hensigtsmæssige alternativ skulle være fondsformen eller en tilpasning af denne, bortset fra at der er noget smukt over ordet fond. Endelig – og måske navnlig – hører de "lapperier" på den normale fondsmodel, der er foretaget i årenes løb, ikke til småtingsafdelingen. De karakteristika, som fondsretten opstiller, rangordnes lige, men skulle man fremhæve nogle af kravene, måtte det blive kravet om den uafhængige ledelse og reglen om midlernes endelige udskillelse. Det offentlige er villig til at poste penge – endda mange – i institutionerne, man giver dem et formål, og man kunne måske også i almindelighed efterleve varighedskravet, men undersøgelsen viser, at herefter holder den gode vilje normalt op.

3. Hvad er bagrunden for det offentliges adfærd?

Der kan formentlig gives en række forklaringer på, at det offentlige anvender en "simplificeret" eller "modificeret" fondsmodel, og at den selvejende institution i nogle ministerier har dannet en form for paragdima ved de institutionsretlige overvejelser. Det er et spørgsmål, der især har optaget politologerne, hvorimod de, der konciperer lovene, er mere diskrete i forarbejderne. Her gøres der et par enkelte bemærkninger herom.

Man kan tage udgangspunktet i *Budgetredegørelse 2001*, der er omtalt i kap. 5. I begrebet "det institutionelle landskab i staten" sættes de offentlige fonde, stiftet ved lov m.v. i bås med "råd, centre, nævn og insti-

tutter", men man er selvsagt opmærksom på, at der yderligere er et stort antal selvejende institutioner. Man taler i redegørelsen om "institutionel knopskydning", der kan skyldes flere forhold, eksempelvis fokus på et nyt eller underbelyst område, ønsket om armslængdes afstand, ønsket om vidensformidling eller

> »... et ønske om politisk profilering: Opstår der et nyt problem i samfundet, signaleres der handlekraft ved oprettelse af et nyt center eller en ny pulje, uanset om problemets løsning er en kompliceret og langvarig sag.«

Disse politiske ønsker – der altså er med til at fremme uklare retlige positioner (smh. kap. 12) og uigennemsigtighed – kommer sjældent frem i forarbejderne til lovene, idet undersøgelsen viser, at der kun i ganske få tilfælde er mere end overfladiske drøftelser herom. Man finder det i hovedloven fra 1991 og i forarbejderne til ændringsloven fra 1997 vedrørende *Danmarks Grundforskningsfond*, og ved eksempelvis *Dansk Udenrigspolitisk Institut* kan man se, at der lægges vægt på, at der kan udføres uafhængig forskning. Systemudtryk som "uafhængighed" (og "selvstændighed") bliver anvendt, men vi får meget sjældent at vide, hvorfor man har valgt netop fondsfiguren. Samtidig har vi været vidner til, at den selvejende institution på Undervisningsministeriets område er blevet anvendt til at *legitimere ændrede styrelsesformer og statstøtteordninger på universitetsområdet*, hvor det ikke er dokumenteret, at det ikke kunne være håndteret på anden måde og under alle omstændigheder foregået på en mere gennemsigtig og mindre kompleks måde.

Ingen af de begrundelser, der gives i *Budgetredegørelse 2001*, virker – med et andet modeord – bæredygtige, og de tyder ikke i sig selv på en samlet tænkning og planlægning. Det kan dog måske lægges til grund, at knopskydningen ikke er helt så tilfældig, som materialet giver udseende af. Man finder f.eks. i betænkningen *Eksportkreditgaranti og -finansiering* (Erhvervsministeriet 1995) s. 222 ff nogle principielle overvejelser om organisationen af statslige aktiviteter, og der peges på en række former for juridisk status for en administrativ enhed, der producerer offentlige eller semi-offentlige ydelser: *del af styrelse, administreret af styrelse, selvstændig styrelse, statsejet fond, statsvirksomhed, statslig fond (selvejende), helejet statsaktieselskab, delejet aktieselskab, udlicitering* og *fuldt frasalg*. Hvad enten man når frem til, at der foreligger en fond eller ej, indgår fondsdannelserne altså i den samlede planlægning, og man forstår bedre ordet "knopskydning". Problemet er bare, at disse

organisationsformer jo ikke er reelle alternativer, når man får tænkt konstruktionen igennem (eksempelvis står konstruktionerne selvstændig styrelse ctr. selvejende institution eller helejet aktieselskab ctr. selvejende institution noget langt fra hinanden), og det offentlige kan ikke være uvidende om, at der i tidens løb har været advarsler om den selvejende institutions begrænsninger. Budgetdepartementets arbejdsgruppe fra 1989 anførte eksempelvis s. 63, at det ikke er muligt at komme længere end at besvare enkeltspørgsmål om statens anvendelse af selvejende institutioner. Man har netop ønsket en løsere form for at opnå andre fordele. Heri lå formentlig, at embedsmændene i arbejdsgruppen var opmærksomme på, at man ikke skulle grave alt for dybt i problemerne, og man slutter da også af med ordene: "Ønskes på et område en helt detaljeret regelstyring, bør man ikke vælge organisationsformen selvejende institution, men i stedet lade den pågældende aktivitet udføre som en egentlig statslig aktivitet." Min undersøgelse illustrerer også, at man ikke har lyttet til *Poul Meyer*, når han i Offentlig Forvaltning s. 115 konstaterer, at

> »Inden for det område, som ifølge den politiske målsætning må betragtes som offentlig administration, kan konstruktionen "selvejende institution" kun tilføre det administrative system irrationelle momenter. Inden for dette område vil der sjældent være forhold, der kan begrunde en afvigelse fra den departementale organisation, dvs. en indordning af institutionerne i det sædvanlige administrative hierarki, hvad enten dettes øverste ledelse er statens centraladministration eller vedkommende kommunalbestyrelse.«

Ser man på politologernes forklaringer[581] på det offentliges valg af institution, finder man en række overvejelser, der ofte tager udgangspunkt i formløsheden i den danske forvaltningsopbygning. Man finder her både overvejelser om, hvorfor der etableres fonde/selvejende institutioner, og hvorledes de kontrolleres. Det er det første, der har interesse her, og i koncentreret form finder man navnlig følgende: Der peges på *traditionen* som et typisk motiv, og man anskuer institutionen som et "*moderigtigt alternativ*", hvad der må antages at være et synonymt udtryk for "at vise handlekraft", jf. ovf., men det fører altså til, at nyt og gammelt er det samme, når det gælder institutionsvalget. Endvidere peges der på, at man i visse tilfælde finder ønsket om at *indkapsle* en aktivitet, der herved bliver vanskeligere at ændre, f.eks. af en ny regering. Fremstillingerne bærer præg af, at politologerne har bedre blik for det politiske

581. Smh. litteraturhenvisningerne i kap. 6.

handlingsfelt og de umulige vilkår embedsstanden ofte arbejder under, end en klassisk tænkende jurist.

Navnlig det sidste er noget, man kan forstå, men det gør jo ikke forholdet mere acceptabelt. Ingen af disse forsøg på analyse kan ud fra et juridisk synspunkt bære den atypiske anvendelse af fondsformen, der dokumenteres gennem undersøgelsen. Det står ikke klart, hvorledes man seriøst kan hævde et arms længde princip og samtidig ønske at styre et område så detailleret, som det undertiden er tilfældet. Argumentet med, at sådan har vi altid gjort, burde være tonet ned – og revurderet – ikke mindst fordi det står klart, at anvendelsen af fondsformen i nogle tilfælde giver konflikter, der kunne være undgået, hvis man havde anvendt den rette sprogbrug og tonet rent flag.

4. Hvordan kommer vi videre?

Undersøgelsen dokumenterer, at fondslovenes § 1 bygger på nogle forudsætninger og en begrebsmæssig afgrænsning, der ikke harmonerer med de principper, lovene i øvrigt er funderet i. Kort sagt hører de fleste "offentlige fonde" ikke hjemme i fondsretten, hvis man skal lægge de almindeligt anerkendte fondskarakteristika, som lovene i øvrigt bygger på, til grund. Undersøgelsen giver derfor støtte til, at § 1 i begge fondslove bør tages op til overvejelse.

Der er flere lag i de fremtidige overvejelser:

Med hensyn til forholdet til fondslovgivningen forekommer det sandsynligt, at overvejelserne vil munde ud i en anden skæreflade i fondslovenes § 1, således at man får en lovgivning, der afspejler de faktiske forhold fremfor som i dag at bygge på nogle urigtige, retlige forudsætninger. Det betyder ikke, at flere indretninger bliver omfattet af fondslovene, eller at lovene bliver mere komplicerede, men at der bliver renset ud. Dette vil skabe større klarhed, de offentlige fonde ved i fremtiden, hvad de har at rette sig efter, og det vil betyde en (vis) lettelse i det lovforberedende arbejde.

Overvejelserne bør samtidig have en sådan principiel karakter, at der – på linie med ophævelsen i 2002 af en række "puljer, råd og nævn" – tages stilling til den fremtidige politik på det offentlige institutionsområde. Skal der være så mange forskellige bygninger i landskabet? Overvejelserne i så henseende burde føre til, at det offentlige i fremtiden tager de fondsretlige principper mere alvorligt end hidtil, selv om det

ville betyde, at man mister et af de redskaber, man i dag mener at have til rådighed, når det gælder spørgsmål om indretningen af den offentlige forvaltning. Man bør have rene linier og klare kompetenceforhold fremfor at skjule sig under nogle institutionsformer og betegnelser, der ved nærmere analyse viser sig at mangle realiteter. Det er dokumenteret i undersøgelsen, at man vil det hele, at man ofte blæser på anden lovgivning, og der er eksempler på, at man spiller på flere heste i den forstand, at noget er privat, når det synspunkt passer bedst, medens det er offentligt, når den kasket er mere passende. Der er behov for renholdning af såvel den offentlige ret som af fondsretten. Det siger sig selv, at det vil kræve et kulturskifte og som nævnt en anden statslig tænkning.

Man kan fra det offentliges side vælge at fortsætte som hidtil, og man kan forsøge i lovgivningen at lave et fondsbegreb sui generis. Ingen af disse ting kan anbefales, og i hvert fald det sidstnævnte ville kræve endnu større fantasi end den, man har udvist ved eksempelvis loven om *Danmarks Tekniske Universitet*. Man bør i stedet lade sig inspirere af den norske løsning i forbindelse med stiftelsesloven af 2001, hvor alle instanser har indtaget det standpunkt, at der ikke med hensyn til stiftelsesbegrebet skal laves særregler for staten eller kommunerne. Det hedder således i *Innst.O. nr. 74 (2000-2001)* s. 76 om stiftelser, der er oprettet af offentlige myndigheder, bl.a.:

> »Utvalget foreslår ingen særlig regulering av stiftelser som er opprettet av stat eller kommune. Regelen i nåværende lov gir Kongen (Justisdepartementet) myndighet til i det enkelte tilfellet å unnta fra loven stiftelser, som er opprettet av et offentlig organ, er ikke videreført i utvalgets forslag. Utvalget foreslår videre å sløyfe gjeldende lovs § 3 annet ledd som gir det offentlige myndighet til å bestemme at offentlige fond, innretninger og institusjoner helt eller delvis skal være underlagt reglene i stiftelsesloven, selv om de ikke er stiftelser i lovens forstand. ...
>
> ...
>
> Enkelte av høringsinstansene har tatt opp spørsmålet om det kan være grunn til å gi enkelte særregler for stiftelser med nær tilknytning til staten. Denne problemstillingen gjelder for det første spørsmålet om slike stiftelser bør undergis en lempeligere regulering eller gis andre rammevilkår enn det som gjelder for andre stiftelser. For det annet er det et spørsmål om loven for øvrig bør gi særregler for stiftelser som har tilknytning til offentlige myndigheter.
>
> De områdene hvor høringsinstansene har gitt uttrykk for at man bør vurdere særregulering, gjelder i første rekke regler som utvalget har foreslått for å styrke stiftelsers selvstendighet. Departementet mener prinsipielt at det offentlige her ikke bør settes i noen annen stilling enn private.

Å stille opp unntaksregler for det offentlige på dette punktet, vil i realiteten bety at man rokker ved stiftelsens egenart som organisasjonsform.

Departementet har etter dette kommet til at det ikke bør utformes regler som setter stiftelser med tilknytning til det offentlige i en prinsipielt annen stilling enn andre stiftelser. Dette betyr for eksempel at det ikke lenger vil være anledning til å bestemme at saker av viktighet må godkjennes av et statlig organ. Videre vil det i utgangspunktet ikke være anledning til å ha et styre som utelukkende består av personer ansatt i det offentlige organ som har opprettet stiftelsen.«

Tilsvarende opfattelse giver den norske Odelstingskomité (d.v.s. politikere) udtryk for *sst*., idet det bl.a. hedder: "Komiteen støtter departementet i at det ikke bør opprettes noen særregler for offentlige stiftelser, da en slik forskjellsbehandling ville kunne forsterke uklarhetene i styrings- og ansvarsrelasjonene mellom stiftelsen og det offentlige som oppretter. Komiteen mener det er rimelig at det offentlige må følge de privatrettslige reglene som gjelder for stiftelser dersom det ønsker å opprette en offentlig stiftelse."

...

I den afsluttende fase af denne afhandling har Danmark fået en ny regering, der som nævnt bl.a. vil nedlægge en række "råd, puljer og nævn", og regeringen har dels offentliggjort en liste i så henseende dels begyndt den konkrete implementering af denne nye politik. Der er ikke tale om sammenlignelige størrelser, mange af puljerne m.v. er ikke selvstændige, juridiske personer, og listen omfatter kun få af de institutioner, jeg har undersøgt, men det kan selvsagt komme i næste omgang, når man evaluerer resultaterne af første omgang.

I hvert fald med hensyn til de lovforslag, der var fremsat ultimo januar 2002 kan der ikke spores noget skifte med hensyn til anvendelsen af den selvejende institution. I forslag L 79 til lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) og ophævelse af lov om daghøjskoler m.v. og lov om den fri ungdomsuddannelse samt ændring af lov om refusion af udgifter til uddannelse i forbindelse med aktivering m.m. samt ændring af forskellige love. (Reform for daghøjskolerne, ændrede tilskudsregler for folkeoplysning, betaling for aktiverede i uddannelse, afvikling af den fri ungdomsuddannelse m.v.), fremsat af undervisningsministeren den 30. januar 2002, anføres bl.a.:

»For det tredje vil der fortsat blive stillet krav om, at daghøjskoler, der modtager tilskud efter folkeoplysningsloven, skal være organiseret som uafhængige, selvejende institutioner og ikke være organiseret som forenin-

ger. Det vil herudover blive stillet som betingelse for at kunne yde tilskud efter loven, at bestyrelsen skal opfylde de almindelige krav til habilitet, der gælder for folkeoplysende foreninger m.v., og at tilskud alene må anvendes til beskæftigelsesfremmende eller folkeoplysende virksomhed. Endvidere skal eventuelt overskydende midler ved ophør anvendes til beskæftigelsesfremmende eller folkeoplysende formål efter kommunalbestyrelsens eller amtsrådets godkendelse, ligesom en kommunalbestyrelse eller et amtsråd skal føre tilsyn med, om tilskudsbetingelserne overholdes.«

Kapitel 12

Offentligretlige problemstillinger

1. Oversigt

Jeg går herefter over til, hvad jeg i kap. 6 (afsnit *3.2*) har kaldt den offentligretlige tilgang til undersøgelsen, selv om der undervejs er gjort en del bemærkninger i så henseende. Kap. 12 har en anden karakter end de andre kapitler i Del III, eftersom det først og fremmest tager sigte på at udgøre et supplement til disse. Formålet med afhandlingen har været at påpege og undersøge en række fondsretlige problemstillinger, medens det følgende ikke indeholder en udtømmende gennemgang af de offentligretlige problemer, undersøgelsen af de "offentlige fonde" kan rejse.

Jeg har i det væsentligste indskrænket mig til tre hovedspørgsmål: Samtidig med behandlingen af de steder i lovgivningen, hvor disse fonde er omtalt, får man et godt billede af, hvad lovgivningen "forventer"[582] af fondene, når det gælder opfyldelsen af de love, der i første række tager sigte på at tilgodese offentligretlige hensyn. Sagt på et anden måde: hvilke regler, der i første række tager sigte på den direkte offentlige forvaltning, skal fondene (med sikkerhed) også overholde? Denne præsentation, der har været en del af min materialeindsamling, gives i afsnit *2*, og den er med til at illustrere alsidigheden på dette felt. I afsnit *3* behandles den offentligretlige teoris opfattelse af, hvorledes institutionerne må antages at være forankret i den offentlige forvaltning. Herom findes der en omfattende litteratur. Endelig berøres under *4* en række eksempler på, hvor problemerne kan opstå, herunder i forhold til grundlovens § 73. Afsnit *5* indeholder mine bemærkninger til den hidtidige opfattelse af de offentlige fondes placering i forvaltningsapparatet, og jeg argumenterer for, at der er behov for en afklaring af den statslige sprogbrug for at undgå yderligere forvirring på et komplekst område, ligesom der er behov for et andet udgangspunkt med hensyn til den offentligretlige afgrænsning af de selvejende institutioner, hvis eksistens er forudsat i lovgivningen.

582. Hertil kommer en række tilsyns- og styringsregler, samt hvad jeg har kaldt "kvalitetskrav" til en virksomhed, eksempelvis museumsdrift. Disse regler er alle af offentligretlig karakter.

2. Bestemmelser, der udtrykkeligt inddrager offentlige fonde og institutioner

Der findes en række love, hvis umiddelbare anvendelsesområde er den offentlige forvaltning, eksempelvis *forvaltningsloven*, der indledes med ordene "Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning". I nogle love er der direkte taget stilling til, at loven (eventuelt under visse betingelser) omfatter de offentlige fonde og institutioner, der er omtalt i kap. 6-8.[583] Dette skaber en vis klarhed vedrørende anvendelsesområdet, og man kan i almindelighed undgå de overvejelser, der er gjort nedenfor under *3*.

Udgangspunktet i begrebsdannelsen er *den offentlige forvaltning*, hvorimod *den offentlige sektor* fungerer som et overbegreb, der bl.a. omfatter domstolene.[584] Undersøgelsen viser, at disse begreber undertiden ligger underforstået. Der optræder således begreber som *statslige forvaltningsmyndigheder*, *offentlige arbejdsgivere*, *bygninger til offentlig brug*, *offentlige lokaler* og *offentlige ordregivere*. Er der tale om kommunale forhold, ses betegnelsen *i kommunal tjeneste*.

Udgangspunktet kan lovmæssigt tages i § 1 i lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændring (forvaltningslov) og § 1 i lov nr. 572 af s. d. om offentlighed i forvaltningen, der på det relevante punkt anvender samme skrivning. Efter at det i *stk. 1* i begge love er fastslået, at lovene gælder for alle dele af den offentlige forvaltning (al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning) hedder det i forvaltningslovens § 1, *stk. 2*, og offentlighedslovens § 1, *stk. 3*:

> »Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring af dokumenter m.v. og om tavshedspligt.«

Tilsvarende regulering finder man i § 7, stk. 1, og § 8 i lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver m.v.

583. Se herved også kap. 8 (under *10*) om reglerne for statens regnskab og revision. Disse regler hviler klart på offentligretlige overvejelser.

584. *Jens Garde m.fl.*: Forvaltningsret Almene emner (1997) anfører s. 1, at den offentlige forvaltning kan defineres negativt som den del af de offentlige funktioner, der ikke er enten lovgivende eller dømmende.

Lovgivningsteknikken er således, at man har fastlagt et hovedprincip om, at hvad de citerede bestemmelser benævner selskaber, institutioner, foreninger m.v. falder uden for begrebet den offentlige forvaltning. Hvis de hensyn, lovene skal varetage, skønnes så centrale, at de bør udstrækkes til andre indretninger end de "utvivlsomme statsmyndigheder", trækkes de tilbage i folden – ikke under begrebet offentlig forvaltning – men som følge af, at det lovmæssigt fastsættes, at de er omfattet af vedkommende lov, *hvis* udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, *eller i det omfang* de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Man noterer sig, at lovgiver har fundet, at (private) selvejende institutioner m.v. ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Den samme lovgivningsteknik findes i loven om ligestilling ved statslige bestyrelsesposter: § 1 i lov nr. 427 af 13. juni 1990 om ligestilling mellem mænd og kvinder ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning fastlagde pligten til at varetage ligestillingshensyn ved udpegelsen af bestyrelsesmedlemmer. Reglerne findes nu i lov nr. 388 af 30. maj 2000 om ligestilling af kvinder og mænd. Under overskriften *Kønssammensætning ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning m.v.* hedder det i § 11 følgende:

»Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse i statslige forvaltningsmyndigheder bør have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd.

Stk. 2. Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse for selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber, der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, bør så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af kvinder og mænd. Det gælder, hvis udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed overvejende dækkes af de statslige midler, eller hvis den overvejende del af selskabet ejes af staten.

Stk. 3. Ressortministeren kan beslutte, at stk. 1 skal gælde for de i stk. 2 nævnte institutioner og selskaber m.v.

Stk. 4. Ressortministeren kan beslutte, at stk. 1 eller stk. 2 skal gælde for nærmere angivne selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber, hvis udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed dækkes med over 50 pct. af de statslige midler, eller hvis over 50 pct. af selskabet m.v. ejes af staten. Ressortministeren kan endvidere beslutte, at stk. 1 eller stk. 2 skal gælde for selskaber, der udøver virksomhed i henhold til koncession eller lignende offentlig godkendelse.«

Om § 11, stk. 2, hedder det i forarbejderne til bestemmelsen bl.a. følgende:[585]

> »... bør bestyrelser ... for selvejende institutioner m.v. ... afbalanceret kønsmæssig sammensætning. Dette gælder, når udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed overvejende dækkes af statslige midler dvs. ikke under 60-70% statstilskud. Denne afgrænsning kendes fra forvaltningsloven.
>
> ... Baggrunden for udvidelsen er ... at skabe en mere lige deltagelse af kvinder og mænd i beslutningsprocesserne .... stadig flere opgaver, der tidligere har været varetaget af statslige forvaltningsmyndigheder, i dag varetages af institutioner, der ikke direkte er omfattet af den statslige forvaltning, hvorfor det findes nødvendigt at udvide anvendelsesområdet til bestyrelsen mv. for sådanne institutioner og selskaber. ...«

Netop ligestillingslovens tekst og forarbejder[586] illustrerer, at der er behov for at tænke begreberne dybere igennem end hidtil, bl.a. således at man undgår kompliceret lovgivning, der giver fortolkningstvivl. Det præciseres i § 15, stk. 3, at lovens §§ 11-12 også gælder den selvejende institution *Videnscenter for ligestilling*, der som oprettet ved lov er behandlet i kap. 6. Man har ikke uden videre turdet forlade sig på, at den selvejende institution uden graden af selvfinansiering ville være en statslig forvaltningsmyndighed efter § 11, stk. 1, idet det om den lovtekniske håndtering hedder i bemærkningerne:

> »Når det særskilt nævnes, at §§ 11 og 12 gælder ved udpegning af bestyrelser, er det for at sikre, at centret vil være omfattet af bestemmelserne uanset om centret som selvejende institution vil få så store indtægter, at udgifterne i overvejende grad vil blive dækket gennem egenfinansiering og dermed ikke overvejende dækket af offentlige midler, jf. § 11.«

Andre love har også "mere end 50%'s reguleringen", se således § 17 i lov nr. 293 af 14. maj 1998 om kompensation til handicappede i erhverv, hvorefter Det regionale arbejdsmarkedsråd regelmæssigt skal afholde møder bl.a. med, hvad loven betegner som »offentlige arbejdsgivere«. I forarbejderne til denne lov (og i § 4 i bekendtgørelse nr. 295 af 12. maj 1998) defineres dette begreb som:

585. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5270-5271.

586. Folketingsudvalgsbetænkning og -tillægsbetænkning til 1990-loven indeholder en række bemærkninger om, hvad der ligger i begrebet statslig forvaltningsmyndighed, men det er de samme travere, der trækkes frem. Der henvises til *Folketingstidende 1989/90, tillæg B*, sp. 1065 ff og sp. 1787 ff.

»1) statslige myndigheder, virksomheder og institutioner,
2) kommunale og amtskommunale myndigheder, virksomheder og institutioner,
3) kommunale og amtskommunale fællesskaber,
4) virksomheder hvor det offentlige ejer mere end 50% af aktiekapitalen og
5) organisationer, foreninger, selskaber, institutioner og lignende, hvor mindst 50% af udgifterne dækkes af offentlige tilskud.«

§ 56, stk. 10, i lovbekendtgørelse nr. 916 af 4. oktober 2000 (kildeskatteloven) indeholder en blandet regulering, idet det hedder, at:

»For nedennævnte indeholdelsespligtige kan skatteministeren bestemme en fremrykket afregning af indeholdt kildeskat efter kildeskatsloven:

1) ministerier og institutioner, hvis driftsbudget er optaget på statens bevillingslove.
2) Institutioner, foreninger og fonde, hvor vedkommende minister i henhold til § 2, stk. 2, i lov om statens regnskabsvæsen har bestemt, at lovens regler om regnskabsvæsen skal finde anvendelse.
3) Ikke-statslige institutioner, hvor staten yder tilskud til dækning af institutionernes driftsudgifter på halvdelen eller mere.
...
6) Selvejende institutioner med driftsoverenskomst med en kommune.«

Ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996) indeholder i § 7 tekstmæssigt en anden opfangning af de organer, som ombudsmanden holder kontrol med. Ombudsmandens virksomhed omfatter efter *stk. 1* alle dele af den offentlige forvaltning, og *stk. 4* supplerer med en bestemmelse om, at såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. administrativt inddrages under forvaltningsloven eller offentlighedsloven, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.
Endelig finder man i særlovgivningen følgende varianter:
§ 2, *stk. 1*, i lov nr. 332 af 14. maj 1997 om dansk retskrivning har denne formulering:

»Dansk retskrivning skal følges af alle dele af den offentlige forvaltning, af Folketinget og myndigheder med tilknytning til Folketinget samt af domstolene. Det samme gælder ikkeoffentlige uddannelsesinstitutioner, som modtager dækning af driftsomkostningerne på halvdelen eller mere, og private og selvejende skoler, hvor børn opfylder undervisningspligten.«

§ 2 i lovbekendtgørelse nr. 336 af 13. maj 1997 om begrænsning af skyldneres muligheder for at deltage i offentlige udbudsforretninger:

»**§ 2**. Ved ordregivere forstås i denne lov alle dele af den offentlige forvaltning samt ...«

I forarbejderne til bestemmelsen[587] hedder det bl.a.:

»Ordregivere er herefter alle dele af den offentlige forvaltning som defineret i forvaltningslovens kapitel 1 samt almennyttige boligselskaber m.v.

Loven omfatter derved alle forvaltningsmyndigheder, såvel statslige, amtskommunale som kommunale, og både almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, myndigheder, hvis virksomhed udelukkende er af rådgivende karakter og midlertidige udvalg, kommissioner m.v. samt sammenslutninger af sådanne myndigheder. Selvejende institutioner og foreninger, der udøver offentlig virksomhed af omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol og eventuelt modtager offentlige driftstilskud, vil ligeledes falde ind under begrebet den offentlige forvaltning, eksempelvis selvejende institutioner, der udfører opgaver efter bistandsloven på grundlag af standardoverenskomster med kommuner og amtskommuner. ...«

Man kan af undersøgelsen se, at selvejende institutioner med driftsoverenskomst ofte har ligget koncipisterne på sinde, når man har manglet et eksempel på, at "det offentlige" er mere end staten og kommunerne. Se et yderligere eksempel i lejelovens § 2, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 165 af 10. marts 1998 med senere ændringer):

»*Stk. 2*. Loven gælder ikke i det omfang, lejeforholdet er et led i et ansættelsesforhold under staten eller under en institution, hvortil staten yder tilskud, når løn- og andre ansættelsesvilkår er godkendt af staten. Loven gælder heller ikke lejeforhold, der er et led i et ansættelsesforhold under en amtskommune, en kommune eller under en selvejende institution, hvormed en amtskommune eller en kommune har indgået overenskomst om institutionens drift, når løn- og andre ansættelsesvilkår er godkendt af kommunernes lønningsnævn.«

Oversigten kan suppleres med en lov, hvor det modsatte princip er blevet lagt til grund – man kan gætte på, hvilke overvejelser, der har ligget bag: Lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende tager sigte på at begrænse generne ved pas-

587. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 684 f.

siv rygning. Efter § 1 gælder loven i *offentlige lokaler*. Dette udtryk omfatter efter forarbejderne ikke selvejende institutioner, der har driftsoverenskomst med en offentlig myndighed.[588]

§ 1 i lov nr. 407 af 14. juni 1995 fastsætter, at der kan gives statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger. Efter § 2, stk. 1, nr. 3, ydes tilskud bl.a. til

> »staten, kommuner, amtskommuner, selvejende institutioner og lignende, for så vidt angår bygninger til offentlig brug.«

Inden for *det kommunale område* findes udvidelsen af det umiddelbare område til også at omfatte selvejende institutioner med driftsoverenskomst i § 67, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999 om kommunernes styrelse (vedrørende løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste) og i § 2, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 451 af 14. juni 1990 (med senere ændring) om Den kommunale tjenestemandsret.

Endelig hvad angår *kommunal låntagning* fastsætter § 4 i bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., at til en kommunes låntagning henregnes også »Lån optaget af en privat eller selvejende institution, der efter aftale med kommunen stiller pladser til rådighed med henblik på at løse opgaver efter lov om social service eller lov om aktiv socialpolitik ...«

3. "Den offentlige forvaltning"

3.1. *Problematisering*

Oversigten i afsnit *2* vil afklare en del problemer i det praktiske liv, idet den dokumenterer, at man en række steder i lovgivningen har været opmærksom på en del af de institutioner, jeg undersøger, og hermed har kunnet tage højde for, om de burde indgå i reguleringen af spørgsmål af relevans for den offentlige forvaltning. Andre steder i lovgivningen er der taget direkte stilling til, at forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder, se § 43, stk. 2-3, i lov om retssikkerhed og administration på det

588. Dette skal sammenholdes med, at man i den offentlige ret i øvrigt har været meget ivrig efter at anse de fonde, der indgår driftsoverenskomst med en kommune eller amtskommune for "offentlige". I sammenhængen ser undtagelsen meget ejendommelig ud.

sociale område.[589] Et eksempel på, at man har ønsket den modsatte løsning, findes i § 3 i lov nr. 379 af 22. maj 1996 om *Investeringsfonden for Vækstmarkeder*. Det skyldes fondens særlige forretningsområde.

Samtidig er oversigten med til at illustrere, at der hersker nogen usikkerhed netop med hensyn til de fonde/selvejende institutioner, jeg har undersøgt i kap. 6 og – ikke mindst – kap. 8. *Det er her spørgsmålet, om det er nødvendigt med den forsigtighed, der tydeligt er lagt i nogle af lovene – eksempelvis forvaltningslovens § 1, stk. 2 (offentlighedslovens § 1, stk. 3) og ligestillingslovens § 11, stk. 4, og § 15, stk. 3*, og det er *spørgsmålet, om der ikke er udvist overdreven forsigtighed med hensyn til de selvejende institutioners kategorisering iøvrigt*.

Jeg supplerer derfor oversigten med en kort redegørelse for, hvorledes den offentligretlige teori har opfattet disse problemer (afsnit *3*), idet de ledende fremstillinger kan vise, hvorfor lovgivningen i vid forstand ser ud, som den gør, ligesom mine konklusioner i kap. 11 kan konfronteres med forsøgene i den offentligretlige teori på at få institutionerne indplaceret i "deres" systemer. Endelig foretager jeg nogle overvejelser med hensyn til, hvilke udfyldende elementer der fører til, at en selvejende institution, der volder tvivl, kan kategoriseres som en del af den offentlige forvaltning (afsnit *5*). Udgangspunktet for disse overvejelser tages delvis i en række konkrete sager, som jeg har fundet særligt illustrative for problemstillingen, jf. afsnit *4*.

3.2. *Den offentligretlige teori m.v.*

3.2.1. Visse offentligretlige fremstillinger – navnlig lovkommentarerne, der er nævnt ndf. – bærer præg af loyalitet over for de overvejelser, der blev gjort i forbindelse med offentlighedslovens revision i 1970'erne. Det er måske ikke så underligt, eftersom disse overvejelser var meget intensive, præget af datidens grundighed og erfaringsopsamlingen i Justitsministeriet, men det er utvivlsomt, at det har præget og præger fortolkningen af forvaltningsloven, offentlighedsloven selv og i al væsentligt er blevet lagt til grund i Ombudsmandens praksis. Der kan derfor være grund til at se lidt nærmere herpå.

I *Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision* fremhæves s. 18, at institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, f.eks.

589. Se hertil (konstruktivt) kritisk *Jon Andersen* i Juristen 1999 s. 55 ff.

Forfatteren har s. 65 en formulering, der kunne anvendes som overskrift for en del af materialet i Del III, idet han udtaler: »De fremhævede problemer drejer sig fortrinsvis om utilsigtede og ofte uopdagede regelkonflikter, uklar begrebsanvendelse, mangelfuld koordinering af de forskellige implicerede regelsæt, nedtoning af problemer osv.«

selvejende institutioner og foreninger, kun vil kunne henregnes til begrebet »den offentlige forvaltning«, såfremt de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og i den forbindelse er undergivet tilsyn og kontrol. Herom hedder det s. 39 om forslaget til § 1, stk. 2 [nu § 1, stk. 3, gengivet ovf.] bl.a., at udvalget ikke havde fundet det muligt at lade nogen bestemt procentsats af de offentlige midler i forhold til de samlede udgifter være afgørende, men fandt, at der måtte anlægges en individuel bedømmelse heraf på grundlag af en række andre faktorer, herunder navnlig hvilken virksomhed institutionen udøver. Kravet om, at den offentlige udgiftsdækning skal være »overvejende«, ville indebære, at den offentlige andel skal være af en betragtelig størrelse i forhold til de samlede udgifter.

I betænkningen s. 87 ff hedder det endvidere følgende om institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag:

> »Offentlighedsloven vedrører som nævnt alene de organer, der kan henregnes til "den offentlige forvaltning". Det er derfor utvivlsomt, at institutioner af privatretlig karakter, såsom selskaber, stiftelser, foreninger o.s.v., i almindelighed ikke vil være omfattet af lovens bestemmelser.
>
> I visse tilfælde er sådanne institutioner, hvis retsgrundlag er privatretligt, imidlertid helt eller delvis undergivet offentlig indflydelse eller kontrol, f.eks. i form af aktiebesiddelse eller ved det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse og/eller institutionens daglige drift. Det forekommer ligeledes, at privatretligt organiserede institutioner er tillagt funktioner af klart offentligretlig karakter, samt at sådanne institutioners virksomhed helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige.
>
> På denne baggrund er det påkrævet at foretage en nærmere afgrænsning mellem de institutioner, der uanset deres retsgrundlag må henregnes til den offentlige forvaltning, og de institutioner, der som enheder af privatretlig karakter falder uden for loven.
>
> ...
>
> ...
>
> Det kan efter omstændighederne være vanskeligt at foretage den nærmere grænsedragning mellem på den ene side selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessent eller lignende, og som på grund af organisationsformen falder uden for loven, og på den anden side private institutioner, foreninger m.v., der som anført nedenfor under pkt. b° efter en konkret vurdering kan anses for omfattet af loven som følge af, at de modtager offentlige tilskud til deres virksomhed og derved undergives offentlig tilsyn og kontrol.
>
> Til illustration heraf kan nævnes justitsministeriets sag *L.A. 1976-543-102*, hvor det blev antaget, at Det københavnske Saneringsselskab, hvis

vedtægt er godkendt af boligministeriet i henhold til saneringslovens § 44 (lovbekendtgørelse nr. 474 af 16. august 1973), ikke kunne anses for omfattet af reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Justitsministeriet udtalte i denne forbindelse følgende om grænsedragningen:

»... kan det ikke antages, at tilskudsinstitutioner alene som følge af det forhold, at de modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed, må anses for omfattet af reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Det afgørende er, i hvilket omfang der af det offentlige i forbindelse med tilskudsordningen øves indflydelse på den daglige drift af den pågældende institution. På denne baggrund må det forekomme mest nærliggende at gennemføre grænsedragningen således, at selskaber, hvori det offentlige har indskudt kapital, således at det offentliges indflydelse på selskabets virksomhed alene eller dog overvejende beror på, at det ejer en del af selskabets kapital, bør anses for ikke omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen. Det er vel netop også dette, der er det karakteristiske for de selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessent eller lignende, og som efter forarbejderne forudsættes ikke at være undergivet lovens bestemmelser.«

Man kan således rejse spørgsmål om, hvorvidt den nævnte følge af organisationsformen ubetinget bør accepteres også i tilfælde, hvor valget af selskabsformen er uden sammenhæng med organisationens virksomhed, og hvor det offentlige foruden gennem kapitalbesiddelsen udøver afgørende indflydelse på organets ledelse og drift. Spørgsmålet, som der ikke blev taget stilling til i den nævnte udtalelse fra justitsministeriet, synes ikke at have givet anledning til overvejelser i praksis eller i den juridiske litteratur.

...

b°. Justitsministeriet har endvidere ved flere lejligheder givet udtryk for den opfattelse, at den ovenfor citerede motivudtalelse vedrørende selskaber tillige må antages at indebære, at institutioner, foreninger m.v., der er oprettet på privat initiativ og på privatretligt retsgrundlag, som udgangspunkt ikke kan anses for omfattet af loven, selv om de varetager anliggender, der materielt kan henregnes til den offentlige forvaltning. Som ovenfor side 86 nævnt må særlige forvaltningsenheder med selvstændig retssubjektivitet derimod antages at være omfattet af loven. Hermed sigtes navnlig til institutioner m.v., der er oprettet ved det offentliges foranstaltning eller overgået til det offentlige ved eller i henhold til lov. Den nærmere fastlæggelse af lovens rækkevidde i forhold til privatoprettede institutioner, foreninger m.v. giver anledning til betydelig tvivl. Dette hænger navnlig sammen med, at de nævnte private institutioner, foreninger m.v. i vidt omfang modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed. Modtagelsen af tilskud fra det offentlige kan vel ikke i sig selv antages at medføre, at institutionen må anses for omfattet af loven, jfr. således udtrykkeligt F.T. 1969/70 tillæg A sp. 586. Men i almindelighed er det en betingelse for at opnå sådant tilskud, at virksomheden indordnes under mere eller mindre intensiv regulering, tilsyn og kontrol fra det offentliges

side. Det offentliges indflydelse kan herigennem antage et sådant omfang, at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør. Afgørelsen af, om en bestemt tilskudsinstitution omfattes af loven, kan som nævnt ikke træffes alene på grundlag af det offentlige tilskuds procentuelle størrelse. I de sager, justitsministeriet har haft forelagt med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, har man derfor givet udtryk for, at afgørelsen må bero på en samlet vurdering, hvorunder der navnlig også må lægges vægt på, i hvilket omfang tilsynsmyndigheden efter de gældende regler kan øve indflydelse på institutionens daglige drift, f.eks. gennem repræsentation i bestyrelsen og lignende eller ved ansættelse af medarbejdere ved institutionen. I den oven for side 86 nævnte sag vedrørende Det danske Hedeselskab, der er refereret i *beretningen* for 1972 side 82, har folketingets ombudsmand specielt tiltrådt, at denne principielle opfattelse vedrørende afgrænsningen af offentlighedslovens anvendelsesområde finder tilsvarende anvendelse ved afgrænsningen af ombudsmandens kompetence over for institutioner, der er oprettet på privat initiativ og på privatretligt grundlag.«

I regeringens bemærkninger til § 1[590] hedder det bl.a.:

»Efter bistandsloven kan kommuner og amtskommuner opfylde deres forpligtelser med hensyn til forskellige former for institutionspladser ved bl.a. selv at oprette og drive sådanne institutioner eller ved at indgå overenskomst herom med private selvejende institutioner. Som følge heraf findes der i dag et stort antal selvejende institutioner, der udfører opgaver efter bistandsloven. Denne virksomhed er reguleret af socialministeriets til dels vejledende regler og regler, der på forskellige områder fastsættes af de kommunale sociale myndigheder. De selvejende institutioners vedtægter er normalt godkendt af de pågældende kommuner, der i henhold til de indgåede overenskomster normalt har en betydelig indflydelse på institutionernes drift. Amtsråd og kommunalbestyrelser fører endvidere tilsyn med de pågældende institutioner. Justitsministeriet har i nogle tilfælde fået forelagt spørgsmålet om, hvorvidt institutioner, der har indgået overenskomst i overensstemmelse med de standardoverenskomster, som socialministeriet har udarbejdet, er omfattet af loven. Ud fra en samlet vurdering, og på grundlag af de principper, der er anført ovenfor, om hvornår selvejende institutioner er en del af den offentlige forvaltning, har justitsministeriet i de pågældende tilfælde fundet, at institutionerne var undergivet en så intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, at de måtte henregnes til den offentlige forvaltning.

...

Det følger endvidere af bestemmelsen i stk. 1, at loven gælder for *al virksomhed*, der udøves af den offentlige forvaltning. Om baggrunden for denne formulering af anvendelsesområdet henvises til pkt. 3 a i de al-

590. Smh. *Folketingstidende 1985/86, tilllæg A*, sp. 201 ff.

mindelige bemærkninger. Loven omfatter således som udgangspunkt ikke alene sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager), men enhver form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning (faktisk forvaltningsvirksomhed). Under den »faktiske forvaltningsvirksomhed« hører således f.eks. store dele af den offentlige sociale og sundhedsmæssige sektor, undervisningssektoren, transportsektoren, registervirksomhed, udarbejdelse af statistik og forskningsundersøgelser, radio- og TV-spredning m.v.«

Der findes en række skrivelser fra Justitsministeriet vedrørende forholdet mellem den offentlige forvaltning og offentlighedsloven og forvaltningsloven, og der findes afgørelser fra Ombudsmanden, der tager udgangspunkt i hans kompetence. Kommentarerne til lovene[591] indeholder bl.a. en række sager, der belyser denne praksis.

Således anses *TV 2*, *Danmarks Nationalbank*, *ATP*, *Boligselskabernes Landsbyggefond* og *Byggeskadefonden* for offentlige forvaltningsmyndigheder med egen lov og egne kasser. *TV 2* var genstand for Ombudsmandssag (refereret i *FOB 1989.104*), hvor Ombudsmanden fandt, at institutionen var en del af den offentlige forvaltning, da den var oprettet ved lov, det offentlige har afgørende indflydelse på ledelse og finansiering, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger. TV 2 havde bl.a. påberåbt sig, at man i loven beskrives som en selvejende institution. Ombudsmanden udtalte bl.a., at »det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og på virksomhedens finansiering. Der er herigennem, og gennem lovens særlige krav til programvirksomheden, tale om en væsentlig offentlig indflydelse på institutionens drift, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.« Ombudsmanden har også erklæret sig for kompetent i forhold til *Arbejdsmarkedets Feriefond*, hvad der må forekomme mere diskutabelt. Justitsministeriet har antaget, at *Koefoeds Skole*, der da havde driftsoverenskomst med Socialstyrelsen, var omfattet af forvaltningsloven (Skrivelse af 9. marts 1989). Derimod har Justitsministeriet i en skrivelse fra december 1990 fundet, at *Team Danmark* ikke er en del af den offentlige forvaltning.[592] Tilsvarende afgørelse er truffet vedrørende *Det Danske Center for Menneskerettigheder*, smh. offentlighedskommentaren s. 61. Det tillægges betydeligt vægt, om en institution er oprettet ved lov. Registertilsynet har udtalt, at et Råd for

591. *John Vogter*: Offentlighedsloven (3. udg. 1998), *samme*: Forvaltningsloven (3. udg. 1999) og *Jon Andersen, Kaj Larsen* og *Karsten Loiborg*: Ombudsmandsloven (1999). Se også *Hans Gammeltoft-Hansen*, *Jon Andersen*, *Kaj Larsen* & *Karsten Loiborg*: Forvaltningsret (1994) særligt s. 51 ff.

592. *Oluf Jørgensen* har i Juristen 1994 s. 6 den gode pointe, at de to sager viser, at det ikke er en selvfølge, at institutioner oprettet ved lov betragtes som offentlig forvaltning. I Team Danmarksagen var udtalelser om selvstændighed i lovens forarbejder afgørende, medens lovteksten vedrørende TV 2 ikke hindrede institutionens kategorisering som en del af den offentlige forvaltning.

regional erhvervsudvikling, der efter vedtægterne var en selvejende institution, ikke var en del af den offentlig forvaltning.[593]

Folketingets Ombudsmand[594] følger offentlighedslovens afgrænsning, således at institutioner, der er oprettet på privat initiativ og organiseret på privatretligt grundlag, falder uden for hans virksomhed.[595] Dette gælder, selv om institutionens virksomhed ganske må ligestilles med den, som sædvanligt udøves af en forvaltningsmyndighed, eksempelvis en tilskudsberettiget privat skole. På den anden side har ombudsmanden (også før § 7, stk. 4,) anset sig for kompetent i forhold til selvejende institutioner, der har driftsoverenskomst med en kommune. Ombudsmanden har anset sig kompetent over for teknika og handelshøjskoler.

Det antages endelig i kommentaren vedrørende Ombudsmandsloven s. 36 f., at det forhold, at en speciallov undtager en institution fra eksempelvis forvaltningsloven, ikke i sig selv hindrer Ombudsmandens kontrol. Der nævnes som eksempel § 3 i lov om Investeringsfonden for Vækstmarkeder, hvor ombudsmanden havde erklæret sig kompetent over for fondens forgænger.

3.2.2. Jon Andersen, *Bent Christensen*, *Jens Garde m.fl.*,[596] *Peter Germer*, *Carsten Henrichsen* og *Steen Rønsholdt* er de forfattere, der i nyere tid har bidraget med nyttig viden om, hvad der gemmer sig bag begrebet den offentlige forvaltning.

Jon Andersen: Forvaltningsret (3. udg. 2001) s. 17 ff tager udgangspunkt i grundlovens § 3 og peger på, at forvaltningsbegrebet dækker en række organer, der ikke er omtalt i grundloven. Forfatteren anvender begreber som *indplaceret på utraditionel måde* (eksempel *Danmarks Nationalbank* og *Danmarks Radio*) og *juridiske enheder, som befinder sig på overdrevet* (sic!) *mellem klare forvaltningsorganer og den private sektor*. Her nævnes bl.a. *Værdipapircentralen, ATP og Grundejernes Investeringsforening*. Med hensyn til forholdet til forvaltningsloven og offentlighedsloven nævner forfatteren s. 32, at selvejende dagsinstitutioner med driftsoverenskomst og *Lønmodtagernes Dyrtidsfond* falder ind under loven, selv om de i almindelighed ikke opfattes som et led i den offentlige forvaltning. Forfatteren karakteriserer private skoler som "private organer". Det er derimod

593. Smh. *Registertilsynets Årsberetning* 1986.24. Det forekommer vanskeligt at forstå denne afgørelse, eftersom initiativkommunerne delvis udpegede ledelsen, driften var kommunalt finansieret, og kommunerne skulle godkende større økonomiske dispositioner og ændring af vedtægterne. Der var næppe tale om en selvstændig juridiske person.

594. I Festskrift til Stephan Hurwitz (1971) s. 371 ff giver *Carl Aage Nørgaard* en oversigt over embedets sager vedrørende Ombudsmandens kompetence. Forfatteren sætter navnlig s. 380 ff – efter min mening med rette – spørgsmålstegn ved flere af afgørelserne vedrørende selvejende institutioner og beslægtede fænomener.

595. *Jon Andersen m.fl.*: Ombudsmandsloven (1999) s. 25 f.

596. Det relevante kapitel er skrevet af *Jørgen Albæk Jensen*.

overraskende, at forfatteren i Juristen 1999 s. 55 når frem til, at *AMU-centre* ikke med sikkerhed hører til den offentlige forvaltning.

Bent Christensen (senest i Forvaltningsret 1997) omtalte s. 87 ff de selvejende institutioner som »Indretninger på grænsen mellem den offentlige forvaltning og den private sektor«, som han fandt var »et grænseområde, som for tiden er i rask udvikling.« Han byggede på *Jan Christensens* undersøgelse fra 1988. Der peges på, at staten eller kommunerne ofte har betydelig indflydelse på institutionerne gennem godkendelse af vedtægter, godkendelse af væsentlige beslutninger, tilsyn eller indflydelse på ledelsens sammensætning. Forfatteren går dog også den anden vej ved at nævne, at skolebestyrelser med flertal valgt af forældrekredsen og rådighed over rammebevillinger nærmer sig de selvejende institutioner,[597] selv om den enkelte folkeskole ikke er en juridisk person. På s. 94 karakteriseres *Den Sociale Pensionsfond* som en »atypisk men utvivlsomt statslig organisationsform«. *Arbejdsmarkedets Tillægspension* og *Lønmodtagernes Dyrtidsfond* karakteriseres sst. som faldende uden for den »utvivlsomme offentlige forvaltning«, men s. 97 antages, at *Arbejdsmarkedets Tillægspension* formentlig er undergivet almindelige forvaltningsretlige grundsætninger fuldt ud.

Jens Garde m. fl. (Forvaltningsret Almindelige emner, 1997) nævner s. 47 *Arbejdsmarkedets Tillægspension*, *Arbejdsmarkedets Feriefond* og *Lønmodtagernes Garantifond* som "særlige forvaltningsorganer", d.v.s. at de indtager en uafhængig stilling i forhold til de centrale forvaltningsmyndigheder, og at deres forhold til disse myndigheder er reguleret i den lovgivning, der ligger til grund for institutionen, medens *Danmarks Nationalbank* sst. karakteriseres som et selvstændigt forvaltningssubjekt med selvstændig formue, der samtidig varetager en del af den offentlige forvaltning. Samlet udtales s. 48 om disse organer, at der ikke er tvivl om, at de tilhører den offentlige forvaltning, idet »de er oprettet ved lov, og det udtrykkeligt eller klart fremgår af lovgrundlaget, at der er tale om offentlige institutioner.« Forfatterne har s. 49 ff et afsnit om "organer i grænseområdet mellem den offentlige og private sektor", der betegnes som skabende betydelig tvivl. Med udgangspunkt i den organisatoriske afgrænsning anføres s. 49, at der ikke er tvivl om, at denne er det klare udgangspunkt for afgrænsningen af de generelle forvaltningsloves område. Dette fører til, at organer oprettet i henhold til lov betragtes som offentlige institutioner, såfremt lovgivningen må fortolkes således, at institutionen skal betragtes som offentlig, eller det af de statslige eller kommunale budgetter fremgår, at institutionen betragtes som en offentlig organisation. P.d.a.s. har et aktieselskab eller anpartsselskab aldrig været betragtet som offentligt, selv om selskabet ejes af det offentlige. Derimod har de selvejende institutioner givet anledning til vanskeligheder. Forfatterne antager s. 51, at selvejende institutioner som udgangspunkt ikke kan betragtes som en del af den offentlige forvaltning, og at det samme gælder

597. Denne udvidelse af begrebet selvejende institution er ikke fundet hos andre forfattere, og den har næppe nogen fremtid for sig.

gruppen, hvor lovgivningen kræver selveje, men dette ikke direkte ligger til grund ved oprettelsen. Lovgivningen kan give svaret på, om de er en del af den offentlige forvaltning, og som eksempel fremhæves private seminarer. Giver lovgrundlaget ikke svaret, må der ske en konkret vurdering, navnlig ud fra en funktionel betragtning, smh. *FOB 1989 s. 104* vedr. *TV 2*. Afgørende bliver her opgavernes karakter, omfanget af den økonomiske bistand fra det offentlige, det offentliges indflydelse på ledelsen af institutionen samt det offentliges kontrol. Det konkluderes, at der næppe kan kommes med en generel samlet løsning, men at problemet er særdeles praktisk.

Peter Germers fremstilling (Statsforfatningsret (3. udg. 2001)) har i denne sammenhæng navnlig interesse for de domme, der involverer (påstået) ekspropriation, jf. ndf.

Carsten Henrichsen (også omtalt i kap. 6 (under *3.2.*)) behandler afgrænsningen i *Offentlig Forvaltning* (1999) s. 72 ff. Forfatteren behandler de forskellige samfundsvidenskabelige discipliners syn på spørgsmålet om "den offentlige forvaltning", hvor valg af kriterier for en mere entydig afgrænsning vil være vilkårligt. Der findes ifølge forfatteren ikke én definition, der er den rigtige, medmindre spørgsmålet affattes som det retlige: hvad omfatter (eksempelvis) forvaltningsloven? Forfatteren anfører s. 73, at spørgsmålet "om, hvor "grænsen" går mellem offentlig og privat virksomhed, er for så vidt mere et politisk end et teoretisk spørgsmål", og *Carsten Henrichsen* henviser her til "den 3. sektors" blandingsvirksomhed. (Det vil fremgå af afsnit 5 ndf., at jeg ikke deler denne opfattelse). Man finder en (i øvrigt meget klart skrevet) gennemgang af de funktionelle og strukturelle (organisatoriske) synsvinkler, der har præget tænkemåden i forvaltningslæren.

Steen Rønsholdt (Forvaltningsret 2001) behandler s. 85 ff begrebet offentlig forvaltning og sondrer mellem en begrebsfastlæggelse på enten materielt grundlag (d.v.s. på hvilken virksomhed, der udøves) eller på et formelt organisatorisk grundlag. Det første er ifølge forfatteren muligt, men giver en række vanskeligheder. I sidstnævnte henseende (som lovgivningen navnlig har valgt) optræder der tvivl, når traditionelt privatretlige organisationsformer anvendes. Dette hindrer ikke forfatteren i s. 87 at fastslå, at *Danmarks Nationalbank* og *Arbejdsmarkedets Tillægspension* er direkte omfattet af forvaltnings- og offentlighedsloven. Forfatteren nævner de selvejende institutioner s. 88 f og fremhæver, at institutioner på det sociale område vil falde ind under forvaltningslovens § 1, stk. 2. Og – hedder det s. 89 – »I øvrigt ville sådanne selvejende institutioner – bortset fra spørgsmålet om organisationsform – også være omfattet af de ovenfor anførte kriterier for at være en del af den offentlige forvaltning. De er således underkastet indgående tilsyn, kontrol og regulering, ligesom deres virksomhed alt overvejende finansieres af offentlige midler.«[598]

598. *Henrik Zahle* (Dansk forfatningsret 1 (3. udg. 2001)) behandler den offentlige forvaltning s. 222 og tilslutter sig i alt væsentligt *Bent Christensens* resultater.

4. Konkret eksemplifikation ved domspraksis

Der har været en række sager vedrørende fonde/selvejende institutioner, hvor spørgsmålet om forholdet til det offentlige har været sat på spidsen. Disse sager (hvoraf nogle har været omtalt i undersøgelsens andre kapitler) deler sig i to grupper, *forholdet til den offentligretlige lovgivning* (smh. problematiseringen under *3*, således at det præjudicielle spørgsmål i en konkret sag vil være, om institutionen er en del af den offentlige forvaltning), jf. under *4.1.*, og sager om *ekspropriation*, hvor hovedspørgsmålet vil være: Hvem ejer midlerne, jf. under *4.2*. De refererede sager kan tjene som eksemplifikation til dels at belyse, hvor kommende konflikter kan tænkes at opstå, dels at belyse tænkemåden hos domstolene og dermed være med til at give inspiration til konklusionerne i afsnit *5*.

4.1. I *U 1970.160 H* (mere udførligt omtalt i kap. 6) blev en arbejdsgiver dømt for trods påkrav ikke at have indsendt bidrag til *Arbejdsmarkedets Tillægspension*, smh. retsplejelovens § 997, stk. 3, der taler om "domme, hvorved nogen tilholdes at opfylde en forpligtelse mod det offentlige". Højesteret udtalte følgende:

> »Arbejdsmarkedets Tillægspension, der som medlemmer principielt har samtlige lønmodtagere i alderen 18-66 år, jfr. lovens § 2, stk. 1, må anses som led i det offentlige sociale sikringssystem, hvilket også har fundet udtryk i de arbejdsministeren ved loven tillagte beføjelser. Uanset at institutionen er oprettet som en selvejende institution under ledelse af den kreds, der tilvejebringer ordningens midler, må den arbejdsgiverne ved lovens § 30 under strafansvar pålagte indberetningspligt herefter anses som en forpligtelse mod det offentlige, hvis opfyldelse kan fremtvinges ved bøder i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3.«

U 1982.315 H er en af de centrale, nyere domme vedrørende modregning. Afgørelsen fastslår direkte, at Eksportkreditrådet var berettiget til over for et konkursbo at modregne en kautionsforpligtelse i fallentens krav på overskydende skat. I denne sammenhæng er det centrale, hvilken retlig kategori Eksportkreditrådet tilhørte:

> Eksportkreditrådet var en del af *Danmarks erhvervsfond*, der blev oprettet ved lov nr. 145 af 4. april 1960.[599] Det hed i forarbejderne, at man havde ønsket at tillægge eksportkreditrådet en mere selvstændig status end det

599. *Folketingstidende 1959/60, tillæg A* sp. 1769-70 og *tillæg B* sp. 521-522.

tidligere eksportkreditudvalg. Der blev derfor foreslået »oprettet en særlig fond til sikkerhed for afgivne garantier og kautioner. Til denne fond foreslås henlagt ... Eksportkreditinstitutionens selvstændige stilling finder først og fremmest udtryk derigennem, at der tillægges det foreslåede eksportkreditråd den endelige afgørelse af de foreliggende andragender, hvor ikke særlige handelspolitiske eller økonomiske hensyn måtte tilsige, at sagen tillægges handelsministeren.« Forholdene var iøvrigt, at medlemmerne blev udnævnt af handelsministeren, og Erhvervsfondens personale var ansat i staten. Udgifterne blev afholdt over finansloven, og fondens regnskaber blev revideret af rigsrevisionen.

Skifteretten fastslog, at eksportkreditrådet »uanset dets sammensætning og omstændighederne i forbindelse med tilvejebringelsen af Danmarks Erhvervsfonds midler« måtte anses som en statsinstitution. Under behandlingen for landsretten kom det tillige frem, at der i forbindelse med lovforslaget blev stillet forslag om, at fonden skulle organiseres som en selvejende institution, men at dette forslag ikke blev vedtaget, da fondens virksomhed herved ville blive unddraget bevillingsmæssig kontrol.[600] *Landsretten* stadfæstede resultatet, da der ikke var tillagt fonden en sådan selvstændig stilling, at eksportkreditrådet var afskåret fra at udøve modregning. Dette blev også resultatet og præmissen i *Højesteret*.

Værdipapircentralen var indtil omdannelsen til aktieselskab for nylig kategoriseret som en privat selvejende institution, stiftet ved lov. I *U 1995.652 H* var spørgsmålet, om en begæring fra anklagemyndigheden om, at Værdipapircentralen skulle udlevere oplysninger vedrørende et konkret depot, burde fremmes trods Værdipapircentralens private etikette. To landsdommere udtalte herom, at Værdipapircentralen efter sin *struktur og formål* måtte ligestilles med en offentlig institution, medens én dommer fandt, at centralen ikke kunne ligestilles med en offentlig institution, »uanset at Værdipapircentralen udfører opgaver, hvortil der er knyttet en væsentlig offentlig interesse ...« Højesteret tiltrådte de af landsrettens flertal anførte grunde.

Højesteret siger således ikke, at de offentligretlige love skulle gælde for Værdipapircentralen, men udtaler direkte, at Værdipapircentralen måtte ligestilles med en offentlig institution. I den konkrete sag var forskellen næppe mærkbar. Fondsudvalget kom ikke ind på den variant, hvorefter lovgiver bestemmer om, at en fond på den ene side stiftes ved lov, men hvor denne på den anden side skal kategoriseres som en privat institution. Lovgivningsmagtens rammer er som bekendt vide, men det forekommer

600. *Folketingstidende 1959/60* sp. 4143 og 4174 og *tillæg B* sp. 523. Se om erhvervsfonden tillige kap. 6 (under *7.1.*).

at være en ejendommelig konstruktion, hvis sigte er noget uklart. Spørgsmålet tages op i afsnit *5*.

Sagen om *fonden Kulturby 1996* er omtalt i kap. 4 under drøftelsen af en institutions *varighed* som et fondskarakteristikon. *U 1998.1322 H* vedrørte direkte spørgsmålet, om fonden havde været berettiget til at indgå eksklusivaftale vedrørende de ansatte på Færgen Kronborg, men det præjudicielle spørgsmål var Kulturby Fond 96's retlige status. 3 dommere i Højesteret gav fonden (under likvidation), der var stiftet i 1992 og trådte i likvidation i 1997, medhold og må således have lagt til grund, at der forelå en (privat) fond. Man tilsluttede sig landsrettens opfattelse, hvor der bl.a. blev lagt vægt på formålets korte levetid, og at fonden var blevet registreret som erhvervsdrivende fond i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Det fremhæves også, at fonden i betydeligt omfang var næret af private bidrag.[601]

To dommere i Højesteret udtalte:

> »Fonden, som især havde til formål at fremme kulturelle aktiviteter i bred forstand i Københavnsområdet, blev oprettet ved det offentliges foranstaltning. Stifterne, som alene bestod af kommuner og amtskommuner, forpligtede sig ved oprettelsen til at bidrage til dækning af fondens administrationsudgifter fra stiftelsen til afviklingen. Fonden blev ledet af en bestyrelse, som hovedsagelig bestod af repræsentanter for stifterne. Rammer og budgetter for fondens aktiviteter skulle efter vedtægterne udarbejdes i overensstemmelse med bestyrelsens retningslinier efter drøftelse med et af bestyrelsen nedsat idéudvalg og godkendes af bestyrelsen. Fonden blev i vidt omfang finansieret af det offentlige, og fondens regnskaber blev revideret af Københavns Kommunes revision. Vi finder på denne baggrund, at fonden ud fra en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning har været afskåret fra at indgå en eksklusivaftale som den, sagen handler om ...«

I *U 2001.83 H* forelå tvist mellem en somalisk statsborger, der var bortvist fra et AMU-center, og dels Arbejdsministeriet dels vedkommende AMU-center. Sagsøger gjorde gældende, at han var bortvist p.g.a. sin muslimske tro, og at dette stred mod lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. AMU-centeret blev frifundet, da der

601. Man har tilsyneladende heller ikke bekymret sig om det uafhængige bestyrelsesmedlem. Bestyrelsen for "fonden" bestod af repræsentanter for stifterne (Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt), en repræsentant for kulturministeren samt en observatør for Foreningen af kommuner i Københavns Amt.

forelå dispositioner, der skulle sikre ro og orden. I forhold til Arbejdsministeriet udtalte landsretten:

> »Ifølge lovgrundlaget for AMU-centre er den daglige drift henlagt til ledelsen af centret, der er en selvejende institution. De dispositioner, der er truffet i den foreliggende sag af forstanderen, som leder af den daglige drift, har været omfattet af denne kompetence. Arbejdsministeriet har ikke været inddraget i og har ikke haft nogen del i ansvaret for dispositionerne. Derfor frifindes Arbejdsministeriet.«

Det ses af dommen, at landsretten ikke vælger en "allerede fordi"-løsning, således at Arbejdsministeriet bliver frifundet, fordi der ikke var holdepunkt for, at der var sket forskelsbehandling. Man vælger i stedet at frifinde, fordi AMU-centrene er selvejende institutioner med retlig distance til Arbejdsministeriet. Sagsøgeren havde gjort gældende, at Arbejdsministeriet efter lov om arbejdsmarkedsuddannelsescentre har så vidtgående beføjelser over for AMU-centrene og deres virksomhed, at ministeriet er rette sagsøgte som øverste administrative myndighed i et hierarki, hvori det sagsøgte AMU-center indgår, hvorimod Arbejdsministeriet havde gjort gældende, at alene AMU-centret, der ifølge lovgivningen er en selvejende institution, var ansvarlig for de trufne dispositioner. Arbejdsministeriet havde på intet tidspunkt været inddraget i sagen og kunne derfor ikke pålægges ansvar for det passerede.

Højesteret frifandt af de grunde, som landsretten havde givet, og resultatet kan ikke kritiseres. Sagen er næppe egnet til de store følgeslutninger, navnlig ikke med henblik på en prognose for, hvorledes resultatet var blevet, hvis tvisten vedrørte et økonomisk krav, hvor et AMU-center ikke ville eller ikke kunne betale.

Afgørelsen *U 2001.2348 H* (udeladt af Ugeskriftet) statuerer, at en opsigelse af en direktør i *Beredskabs-Forbundet* ikke var ugyldig. Det præjudielle spørgsmål i sagen var, om forbundet var en offentlig myndighed. Forbundet er en (privat) forening med bevilling på finansloven, og der er indgået aftale med Indenrigsministeriet, hvorefter forbundet bistår ved udførelsen af opgaver inden for det statslige redningsberedskab. Højesteret stadfæstede landsrettens grunde, hvorefter direktøren ikke var omfattet af de forvaltningsretlige regler, der var påberåbt; det hed i landsrettens dom, at den omstændighed, at statens støtte til sagsøgte til bestridelse af denne opgave er anført som driftsbevilling på finansloven, og at aftalen i øvrigt indeholder bestemmelser blandt andet

om regnskabsaflæggelse efter statens regler, ikke fandtes at indebære, at forbundet måtte betragtes som en del af den offentlige forvaltning.

I *utrykt ØLD af 12. december 2001* (6. afd. nr. B-1581-00) statueres, at *Den Selvejende Institution Gladsaxe Teater* ikke kan anses som en del af den offentlige forvaltning. Også denne sag – der er under anke til Højesteret – vedrørte forholdet til forvaltningsloven.

4.2. Selv om *ekspropriation* som sådan falder uden for afhandlingens emnekreds, bør det nævnes, at de selvejende institutioner ved flere lejligheder har vist sig velegnede til at illustrere grænserne for ejendomsretten efter grundlovens § 73. Efter denne bestemmelse er ejendomsretten ukrænkelig, og ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det og mod fuldstændig erstatning. Netop i sammenhæng med de offentlige fonde (her taget i vid forstand, eftersom Arne Magnussens Legat af 18. januar 1760 (*Den arnamagnæanske Stiftelse*) utvivlsomt måtte karakteriseres som en privat fond) har grundlovens § 73 flere gange været påberåbt. Disse sager, der ikke alene har været principielle, men også har været ledsaget af stærke følelser, kan danne en brik i begrebsfastlæggelsen.

De vigtigste sager er sagerne om *De islandske håndskrifter* (*U 1967.22 H* og *U 1971.299 H*),[602] *Esbjerg Seminarium* (*U 1993.321 H*) *Københavns Havn* (*U 1993.413 Ø*) og *Statsanstalten for Livsforsikring* (*U 1994.29 H*). Hertil kommer den i 1999 anlagte sag om *Københavns Havn*.

De islandske håndskrifter var genstand for 2 retssager. Efter uafhængigheden i 1944 forstærkede den islandske regering sine mangeårige bestræbelser på at få udleveret en række håndskrifter m.v., der tilhørte Arne Magnussens Legat af 18. januar 1760 (*Den arnamagnæanske Stiftelse*).[603] En traktat mellem Danmark og Island blev implementeret ved lov i 1965 om ændring af fundatsen for legatet. Loven opdelte legatet i to dele, således at de håndskrifter m.v., der måtte anses for islandsk kultureje, blev overført til en stiftelse på Island, og loven bemyndigede statsministeren til at træffe afgørelse om, at en passende del af legatets kapital skulle overføres til Islands Universitet samtidig med beslutningens iværksættelse.

602. Dommene er kommenteret af *Jørgen Trolle* i U 1967 B s. 77 ff og U 1971 B s. 253 ff.

603. Smh. *Betænkning vedrørende de i Danmark beroende islandske håndskrifter og museumsgenstande* (1951).

> Under den første sag påstod Arne Magnussens Legat, at loven var ugyldig, da betingelserne i grundlovens § 73 ikke var opfyldt. Håndskrifter m.v. tilhørte stiftelsen som en selvejende institution, og de tilhørte ikke Københavns Universitet, selv om universitetet havde oprettet et særligt institut og iøvrigt afholdt en række omkostninger. Det gav ikke det offentlige en særlig råderet, at man efter fundatsen udpegede bestyrelsen. Undervisningsministeriet henviste til, at legatet »i henseende til oprindelse, struktur og historie frembyder en række særegenheder, der afgørende adskiller det fra almindelige stiftelser og legater, og som i virkeligheden medfører, at det må anses som en statsinstitution.« Ministeriet pegede her på reglerne om bestyrelsen, på stiftelsens formål (der var »et rent statsformål«) samt på, at det offentlige havde ydet betydelige beløb til stiftelsens virksomhed. Midlerne tilhørte således efter Undervisningsministeriets opfattelse Københavns Universitet.

For Højesteret udtalte otte dommere i *U 1967.22 H*, at Arne Magnussens Legat ikke var en statsinstitution, men måtte anses som en i henhold til testamente oprettet selvstændig stiftelse i tilknytning til Københavns Universitet. Der var dog ikke grundlag for at anse loven for ugyldig. Et mindretal på fem dommere udtalte, at uanset stifteren og dennes hustru ved testamente havde givet håndskriftsamlingen til Københavns Universitet,

> »findes den efter den på grundlag af testamentet oprettede og med kgl. konfirmation forsynede fundats at tilhøre stiftelsen. Denne må anses som en selvejende institution, hvis bestyrelse skal forvalte samlingerne i overensstemmelse med fundatsens af almene hensyn bårne formål.«

Også disse dommere opretholdt loven som gyldig. (Den følgende sag *U 1971.299 H* om håndskrifterne vedrørte erstatningen og indeholder ikke momenter af betydning i min sammenhæng).

Sagen refereret i *U 1993.321 H* havde et mere lokalt præg, idet den vedrørte Esbjerg Seminariums sammenlægning med et andet seminarium. Dommen er omtalt i kap. 7 (under *1.7*) og i kap. 11 (under *2.3*).[604]

Efter § 1 i lov nr. 109 af 29. april 1913 er *Københavns Havnevæsen* en selvejende institution, og ifølge § 2 i lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn »indtræder [Københavns Havn] i samtlige Københavns Havnevæsens rettigheder og forpligtelser.« Under Folketingets behandling af lovforslaget i 1992 blev havnens status overvejet, og det

604. Sagen er i ekspropriationssammenhæng bl.a. omtalt af *Peter Germer*: Statsforfatningsret (3. udg. 2001) s. 240, der kritiserer, at Højesterets dom ikke indeholder en begrundelse for resultatet. Kritikken forekommer ikke berettiget.

hedder i Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning[605] bl.a., at »den retlige status for Københavns Havn er uforandret i forhold til lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen.« I *U 1993.413 Ø* frifandt landsretten Trafikministeriet i en sag, som "Den selvejende institution Københavns Havn" havde anlagt med påstand om, at loven var ugyldig (subsidiært uden retsvirkning for havnen, mere subsidiært at der skulle betales fuldstændig erstatning for det tab, der måtte blive lidt).

I sagen gjorde Trafikministeriet bl.a. gældende,

> »at loven ikke indeholder nogen bestemmelse om ekspropriation. 1913-lovens bestemmelse om, at Københavns Handelshavn er en selvejende institution, er ikke entydig. Havnens forhold er altid reguleret ved lov, og der kan ikke af 1913-lovens udtryk "selvejende institution" udledes andet, end at havnens midler og driften er adskilt fra statskassen. 1992-loven gør ikke nogen ændring heri. Havnens formål er til enhver tid blevet tilpasset ændrede samfundsforhold, og denne tilpasning kunne være gennemført ved permutation. Sagsøgte har i øvrigt henvist til strukturændringer af andre selvejende institutioner gennemført ved lovgivning. ...«

Landsretten udtalte bl.a. følgende:

> »I henhold til de grunde, der er anført af sagsøgte, afvises sagsøgernes principale påstand om, at lov nr. 504 af 24. juni 1992 i sin helhed er ugyldig.
>
> Københavns Havns administration og drift er stedse blevet reguleret af statsmagten.
>
> Ifølge lov nr. 504 af 24. juni 1992 kan havnedriften fortsætte som hidtil. Der er ved loven navnlig fastsat nye regler om bestyrelsens sammensætning. Herudover er det – hovedsagelig i overensstemmelse med havnens hidtil tilkendegivne målsætning – i formålsbestemmelserne udtrykkeligt anført, at der skal tages planlægningsmæssige hensyn ved udnyttelsen af ledige arealer. Den indtræden i rettigheder og forpligtelser, der er anført i lovens § 2, stk. 1, findes på denne baggrund alene at være udtryk for en navneændring. Da lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn således ikke hjemler ekspropriative indgreb, tages sagsøgtes frifindelsespåstand til følge.«

605. *Folketingstidende 1991/92, tillæg B*, sp. 2689 f.

I dommen oplyses det følgende:

> »I forbindelse med overvejelser om den fremtidige anvendelse af ledige arealer i havneområdet blev der den 22. februar 1989 af Justitsministeriet udfærdiget et notat, hvorefter det var ministeriets opfattelse,
>
> »at Københavns Havns status som et særligt forvaltningssubjekt ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten ved lov ophæver havnens stilling som særlig forvaltningsmyndighed og henlægger administrationen af havnen som et led i den almindelige statsforvaltning. Formuen kan i den forbindelse inddrages i statskassen med respekt af de rettigheder, der tilkommer de ansatte, lejerne af havnearealerne og havnens brugere i det omfang, brugernes ret er særligt beskyttet.
>
> Lovgivningsmagten kan også med respekt af de nævnte rettigheder ved lov omorganisere havnens struktur, således at den gældende havneadministration bevares som en særlig forvaltningsenhed, men på den måde at dens kompetence begrænses til forvaltning af nogle nærmere angivne arealer, hvor den egentlige havnedrift fortsættes. ...«
>
> Denne opfattelse blev imødegået i et notat af 3. marts 1989 fra Trafikministeriet, men fastholdt i en supplerende notits af 15. april 1991 fra Justitsministeriet.«

I *U 1994.29 H* var spørgsmålet, om privatiseringen af *Statsanstalten for Livsforsikring* var i strid med grundlovens § 73.[606] Højesteret tiltrådte af de grunde, der var anført af landsretten, at Statsanstalten var en statslig institution, og at privatiseringsloven derfor ikke indebar ekspropriation i forhold til institutionen. Landsretten havde anført, at Statsanstalten siden den første lov i 1870 var en statslig institution, og at denne status ikke på noget tidspunkt før privatiseringsloven fra 1990 var blevet afgørende ændret.

Som led i aftalen om finansloven for år 2000 blev det aftalt mellem et flertal af partierne, *at Københavns Havn* skal omdannes til et statslig aktieselskab, *og at* selskabet som led i omdannelsen erlægger et såkaldt "stiftertilgodehavende" på 1.750 mio. kr. i årene 2000-2004. Dette blev fulgt op af forslag L 163 (1999/2000) til lov om Københavns Havn A/S, hvor det i bemærkningerne bl.a.[607] hedder:

606. Smh. *Betænkning nr. 1189/1990 om Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring*. Betænkningen, der fortrinsvis var udarbejdet af embedsmænd og statens advokat, havde konkluderet, at der var tale om en statsinstitution. Når man genlæser dommen nogle år efter, virker sagsanlægget noget overflødigt, men det gjorde det ikke på daværende tidspunkt.

607. Smh. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 4519 ff. Da disse forarbejder må antages at have principiel betydning for bedømmelsen af tilsvarende konflikter, har jeg indlagt et ekstrakt af de vigtigste punkter i præsentationen af Københavns Havn i bilag A ndf. Se også afsnit *5* ndf.

»Det er ikke alle selvejende institutioner, der er private. Der findes således også statslige institutioner, som er selvejende. Disse institutioner betegnes som "særlige forvaltningssubjekter" (eller »særlige forvaltningsenheder«).

De særlige forvaltningssubjekter hører – i lighed med staten og kommunerne – til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Ønsker f.eks. en kommune at råde over en ejendom, som tilhører et særligt forvaltningssubjekt, skal reglerne i grundlovens § 73 iagttages.

I lovgivningspraksis og i den statsretlige litteratur er det imidlertid lagt til grund, at lovgivningsmagten – uden at der er tale om ekspropriation – kan gennemføre indgreb i styrelses- og formueforhold m.v. hos en statslig institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt (selvejende institution inden for den statslige forvaltning). Dette synspunkt har Højesteret også lagt til grund i sagen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, jf. Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 29 ff. ...«

Resultatet blev lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S. Efter § 1 opretter trafikministeren et aktieselskab, hvis aktiekapital indskydes af staten. I forbindelse med stiftelsen overtager Københavns Havn A/S samtlige institutionen Københavns Havns aktiver, det være sig fast ejendom, løsøre, rettigheder og andet. Samtidig overtager aktieselskabet samtlige institutionens passiver og forpligtelser.[608]

5. Mine bemærkninger om de offentligretlige problemstillinger

Det er herefter spørgsmålet, om der på mere generelt grundlag kan formuleres nogle regler, der på tydeligere måde illustrerer de retlige realiteter bag de offentlige fonde og selvejende institutioner, når det gælder deres forankring i den offentlige forvaltning. Også her bør der sondres mellem fonde, der er oprettet ved lov, aktstykke e.l. ("bilag A-fondene"),

608. Se om denne problemstilling også afsnit 5 ndf.

Københavns Havn havde allerede den 29. november 1999 anlagt sag mod Trafikministeriet med påstand om, at det ved lov ikke kan bestemmes, at havnen skal omdannes til et statslig aktieselskab, subsidiært, at dette kun kan ske ved fuldstændig erstatning. Sagen skal domsforhandles i 2002. Sagen har allerede givet anledning til betydelig omtale, se f.eks. *Steen Rønsholdt*: Staten som part og modpart i grænselandet mellem grundlovsbrud, magtfordrejning og kritisabel lovgiveradfærd (i *Hanne Pedersen, Henning Koch og Pernille Boye Koch* (red.): Staten i forandring (2001) s. 179 ff). *Steen Rønsholdts* arbejde – der efter hans oplysninger er et led i en større sammenhæng – tager dog navnlig sigte på de forfatningsretlige spørgsmål.

jf. ndf. under (**1**) og de institutioner, hvis eksistens er forudsat i lovgivningen (**2**).

Min undersøgelse giver støtte til følgende:

(**1**) Det er velovervejet, at afhandlingen ikke indeholder et forsøg på "facitliste" over kategoriseringen af de offentlige fonde, der er oprettet ved lov m.v., selv om der er gjort nogle bemærkninger undervejs. Sigtet har været at pege på og at analysere nogle principielle problemer, der viser sig i forskellige sammenhænge. Undersøgelsen viser, at meget få af disse institutioner vil være omfattet af fondsbegrebet, eller sagt på en anden måde: Næsten alle lider i forhold til fondsretten af sådanne mangler, at man ikke kan tale om en fond eller om en selvejende institution. Nogle af institutionerne har foreningskarakter. I mange tilfælde er der ikke tale om en selvstændig juridisk person, men alene om en § på finansloven, ofte garneret med en ledelse og et sekretariat. Den form for arms længde, man måske har ønsket, er højest af formel karakter. På den måde er de undersøgte indretninger i familie med de "puljer og nævn", der nu søges nedlagt. I mange tilfælde kan staten gøre, hvad man vil med disse indretninger – eventuelt efter at have opfyldt nogle spilleregler, f.eks. i form af lovgivning – medens der til ganske få fonde knytter sig et særligt aftalegrundlag, der forpligter staten i videre omfang end normalt og gør institutionen atypisk, når det gælder permutationsspørgsmål, hvor "stifterviljen" ikke får den samme gennemslagskraft end ellers. Dette gælder eksempelvis *Hestesportens Finansieringsfond*. Enkelte af de undersøgte fonde er fonde i fondsrettens forstand.

Med denne konklusion på undersøgelsen kan der ikke være tvivl om, at kategoriseringen i dette kapitel i de fleste tilfælde vil falde ud til, at der foreligger "noget statsligt eller offentligt",[609] og at dette vil være ledetråden, når man foretager vurderingen af de offentligretlige problemstillinger. Der er i virkeligheden kun få af bilag A-fondene, der volder tvivl. I så tilfælde vil udfyldningsspørgsmålene være, hvor midlerne kommer fra, og hvilke opgaver indretningen varetager. De er hyppigt stiftet ved lov eller aktstykke, således at dette argument for at inddrage noget under begrebet statsligt/offentligt ikke bliver det afgørende.

Retspraksis kan ikke siges at være konsistent, men der er støtte i eksempelvis *U 1970.160 H*, hvor Højesteret om *Arbejdsmarkedets Tillægspension*

609. Jeg er opmærksom på det upræcise i disse udtryk, men de er egnede i sammenhængen (og Højesteret veg ikke tilbage for i *U 1994.29 H* (Statsanstalten for Livsforsikring) at tale om en statslig institution).

udtalte, at ATP måtte anses for at være et led i det offentlige sociale sikringsystem. Uanset at institutionen efter forarbejderne var oprettet som en selvejende institution, måtte arbejdsgivernes indberetningspligt efter loven anses som en forpligtelse mod det offentlige. Det samme gælder den førnævnte *U 1995.652 H* vedrørende *Værdipapircentralen*, som loven kalder en privat selvejende institution. To landsdommere udtalte herom, at selv om Værdipapircentralen efter loven var en privat selvejende institution, måtte den efter sin *struktur og formål* ligestilles med en offentlig institution, medens én dommer fandt, at centralen ikke kunne ligestilles med en offentlig institution, »uanset at Værdipapircentralen udfører opgaver, hvortil der er knyttet en væsentlig offentlig interesse ...« Højesteret tiltrådte de af landsrettens flertal anførte grunde. Hermed har man også grundlag for at antage, at man på det principielle plan har forkastet den konstruktion, som Erhvervsministeriet har anvendt flere gange, *privat selvejende institution, stiftet ved lov*, idet man skærer igennem og konstaterer, hvad der er realiteten. Konstruktionen var også ejendommelig derved, at sigtet navnlig var at komme uden om forvaltningslovene. Det kunne være sket på anden måde, og i vore dage kunne ingen næppe finde på at stifte en fondbørs eller en værdipapircentral i andet end aktieselskabsform, hvis man gennemtænkte alternativerne. I sagen om *Statsanstalten for Livsforsikring*, *U 1994.29 H*, var formålet meget lidt statsligt, og institutionen havde vistnok gennem mange år anset sig som en selvejende institution, men domstolene skar igennem. I modsat retning går *U 1998.1322 H* vedrørende fonden *Kulturby 96* (der dog ikke var stiftet ved lov, men var registreret som erhvervdrivende fond i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen), men det er tidligere dokumenteret, at denne dom hviler på et svagt grundlag.

Det må i øvrigt antages, at alternativet, når man skal kategorisere midlerne i en fond stiftet ved lov m.v. som altovervejende hovedregel *ikke vil være, at indretningens midler kategoriseres som ''private''*. Sondringen går på, om der foreligger offentlige midler, eller om midlerne tilhører en fond (selvejende institution). Man kan også tale om frie midler (der måske for tiden er allokeret til et "center" e.l.) kontra bundne midler (d.v.s. at der foreligger en egentlig fondsdannelse). Besvares spørgsmålet således, at midlerne er endeligt overdraget til en (selvstændig) fond, bliver midlerne ikke "private" af den grund.[610] Der vil oftest stadig foreligge offentlige midler, der blot er blevet allokeret på en bindende måde for staten.

610. Et aktieselskab eller anpartsselskab anses ikke for offentligt, selv om selskabet ejes af det offentlige. Dette spørgsmål falder uden for min emnekreds, men selv om også en mere omfattende undersøgelse måtte føre til, at de ikke anses som "offentlige", må man spørge, hvad er de så? Midlerne kan jo ikke blive "private". Man ser her en klar sammenblanding af nogle centrale begreber.

Se eksempelvis den noget tankevækkende brevveksling på universitetsområdet i december 2001:

Ved cirkulære af 12. december 2001 dekreterede Finansministeriet ansættelses- og udgiftsstop bl.a. på universiteterne. I brev af 17. december 2001 til Videnskabsministeriet (j. nr. 01-07/100-5) meddelte Finansministeriet under henvisning til nogle retningslinier, at hverken ansættelses- eller udgiftsstoppet "omfatter dispositioner, der er finansieret af private midler." Dette gav anledning til nye spørgsmål, og i en cirkulærskrivelse af 18. december 2001 (sagnr. 41527) meddelte Videnskabsministeriet følgende:

»Det har i dag været drøftet med Finansministeriet, om midler fra Danmarks Grundforskningsfond skal betragtes som statslige midler. Finansministeriet har meddelt, at midler, der uddeles af Grundforskningsfonden, betragtes som private i relation til udgiftsstoppet.«

Man kan drøfte længe, om et udgiftsstop rammer det rette, og hvad et udgiftsstop bør omfatte i virksomheden Danmark – og i begge tilfælde kommer juristernes syn næppe i første række – men det forekommer vanskeligt at nå til anden konklusion med hensyn til ministeriernes opfattelse af midlernes kategorisering end, at det fuldstændig savner holdepunkter. Det er noget vanskeligt – bortset fra det politisk bekvemme i *resultatet* – at se, hvorledes man kommer frem til dette, men man har måske sluttet modsætningsvis fra det, der er et af hovedpunkterne i de institutioner, hvis eksistens forudsættes i lovgivningen, og som ligger fast:[611] Der er intet, der hindrer, at en privatoprettet institution (fond eller forening) er og forbliver "privat" i de institutionsretlige spørgsmål, men samtidig kan kategoriseres som "offentlig", når det gælder spørgsmål, om man er (eller bør) være omfattet af eksempelvis offentlighedslov eller forvaltningslov.

Herefter resterer det spørgsmål, som staten selv har eksponeret – senest i den verserende sag om status for *Københavns Havn* – at der retligt eksisterer et begreb: *statslige institutioner, som er selvejende*. I kort form[612] var det (i hvert fald i 1989 (i notatet, der gik forud for 1992-loven) og i 1999 under forhandlingerne om omdannelse af havnen til aktieselskab) den daværende regerings opfattelse, at

– begrebet selvejende ikke er forbeholdt private institutioner. Der findes statslige institutioner, der er selvejende, nemlig dem, der betegnes "særlige forvaltningssubjekter" eller "særlige forvaltningsenheder".

611. Smh. i norsk ret *Geir Woxholth*: Forvaltningsloven med kommentarer (3. utg. 1999) s. 49.
612. Smh. foran under *4.2*. og smh. ekstraktet af forarbejderne i bilag A under *Københavns Havn*.

– Sådanne særlige forvaltningssubjekter er beskyttede efter reglen i grundlovens § 73.
– Lovgiver er berettiget til at gennemføre indgreb i styrelses- og formueforhold m.v. hos et særligt forvaltningssubjekt.

I forarbejderne til 2000-loven[613] blev dette begrundet således:

> »Lovgivningsmagten bestemmer, om en samfundsopgave skal udføres som led i den almindelige statsforvaltning (f.eks. i et departement eller i en styrelse) eller i en statslig selvejende institution. Om den ene eller den anden organisationsform vælges, bør ikke have nogen betydning for lovgivningsmagtens frihed til at gennemføre en omorganisering. Udføres opgaven i en statslig selvejende institution (et særligt forvaltningssubjekt), kan det derfor ikke afskære lovgivningsmagten fra f.eks. at nedlægge institutionen og overføre opgaven til den almindelige statsforvaltning og institutionens formue til statskassen. En sådan råden fra lovgivningsmagtens side over, hvad der er statens, udgør ikke ekspropriation. Situationen adskiller sig statsretligt set ikke fra den situation, hvor lovgivningsmagten overfører ejendom fra et ministerium til et andet, og hvor der heller ikke er tale om ekspropriation. I begge tilfælde sker der alene en omfordeling inden for statens eget regi.«

Og regeringen påberåbte sig også, at:

> »I en voldgiftssag mellem Københavns Havn og Ørestadsselskabet I/S har voldgiftsretten, der bestod af 3 højesteretsdommere, i sin kendelse af 8. december 1999, taget stilling til Københavns Havns retlige status.
>
> Sagen drejede sig om ...
>
> Om Københavns Havns retlige status udtalte voldgiftsretten følgende (kendelsen, side 75 ff):
>
> »I hvert fald siden lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen har Københavns Havn været en selvejende institution, der indtil gennemførelsen af lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn havde til opgave – inden for de grænser, der var angivet i den til enhver tid gældende lovgivning, og i henhold til det reglement, der var fastsat af Trafikministeriet (tidligere Ministeriet for offentlige arbejder) – at træffe beslutninger om Havnens anliggender. Denne status blev opretholdt ved 1992-loven, der beskriver Havnens formål som dels havnevirksomhed dels omdannelse af de områder, der ikke længere skal anvendes til havneformål. Havnen ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, hvoraf de 6, herunder formanden, vælges af regeringen, 3 af Københavns Kommune, 1 af Handelskammeret og 2 af medarbejderne. På denne baggrund og i øvrigt med støtte i lovens forarbejder må Københavns Havn –

613. Smh. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 4519 ff.

> også efter ikrafttrædelsen af 1992 loven – anses som en særlig forvaltningsenhed, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder. ...«

Efter min bedømmelse er denne fremstillingsmåde mere vildledende end vejledende, og det må antages, at det, der anføres i forarbejderne (og som bygger på notaterne fra 1989 og 1999 fra Justitsministeriet), ikke har retlig relevans for det, den verserende sag om Københavns Havn drejer sig om. Hertil kommer, at der påberåbes et ejendommeligt retskildegrundlag.

Jeg har ovenfor antaget, at langt den overvejende del af de fonde, der er stiftet ved lov m.v. ikke er fonde eller selvejende institutioner, og at der i mange tilfælde ikke foreligger en selvstændig juridisk person. Ser man på regeringens fremstilling, vil man se, at der opereres med et begreb, der kaldes "statslige selvejende institutioner", *og at* der sættes lighedstegn mellem dette begreb og begrebet "selvstændige forvaltningssubjekter" (eller "forvaltningsenheder"). Her blander man to retlige fænomener sammen: Den selvejende institution er et begreb, der er udviklet gennem århundreder. Det har de karakteristika, der er nævnt mange gange i denne afhandling, og begrebet er *navnlig* udviklet med henblik på at finde de egnede kriterier for at klassificere ejerløse kapitaler. Det har vist sig, at der er behov for fonde, foreninger o.l. På tilsvarende måde har statsmagten haft behov for et råderum, når det gælder organiseringen af forvaltningen. Som nævnt under afsnit *3* i kap. 11 kan der anføres mange grunde herfor, og ser vi på en institution som *Danmarks Nationalbank*, kan man forstå behovet. Som fremhævet i teorien kunne banken formentlig inden traktatkravet om uafhængighed omdannes til et kontor i Økonomiministeriet, men det gør man selvsagt ikke. Der er behov for at vise arms længde i forhold til statens kreditorer, samhandelspartnere, andre stater, og man kan ikke lade befolkningen sidde med et indtryk af, at en regering bare kan lade seddelpressen køre. Det siger altså noget om, hvordan man kan indrette sig, men intet om hvem der ejer midlerne. Forarbejdernes *udgangspunkt* er derfor rigtigt, og det er uomtvisteligt, at man såvel i lovgivningen som i teorien finder begrebet "særlige forvaltningssubjekter", men det er ikke ensbetydende med, at der foreligger en selvejende institution.[614] *Det savner såvel sprogligt som retligt holdepunkter at tale om en statslig selvejende institution* – man kan slet ikke forstå, hvorledes det er lykkedes på papiret at få skrevet, at staten

614. Se herved også *Aage Hendrup*: Havnenes retlige stilling (1951) s. 32 ff.

ejer noget selvejende – og det viser sig jo, at staten ikke er parat til at tage konsekvensen af denne sprogbrug, der i sig selv burde give anledning til eftertanke. *Danmarks Nationalbank er ikke selvejende*, og det var *Statsanstalten for Livsforsikring* heller ikke. De tillægges i en række forhold (betydelig) selvstændighed – de er f.eks. selvstændige i forhold til tinglysningslovgivningen og samme selvstændighed vil gælde i en række andre retsforhold[615] – der aflægges selvstændigt årsregnskab, men det er atter en måde, som staten indretter sig på, og som vedkommende særlov kan hævdes at legitimere. Det siger ikke noget om, hvem der på dommens dag ejer midlerne, og derfor er det korrekt, når det i forarbejderne anføres, at staten (underforstået: i typetilfældet) kan nedlægge og omlægge det, der utvivlsomt tilhører staten o.s.v.

Man undlader i forarbejderne – der jo har (fået) partsindlæggets karakter – at pege på to vigtige forhold:

For det første at retssagen drejer sig om noget andet, nemlig om *Københavns Havn* er en selvejende institution eller ej. Det er bl.a. derfor, at jeg sætter et spørgsmålstegn ved forarbejdernes retskildevalg, idet voldgiftsrettens opgave vedrørte et andet (materielt) spørgsmål[616] end kategorispørgsmålet, og det er ikke oplyst, om der var sket særlig dokumentation af, eller om der var procederet på dette spørgsmål.[617] I den verserende sag skal inddrages en del historisk materiale, og hvis ikke det kan lade bevise, at der var realiteter bag ordene i 1913-loven, herunder de (dengang ligeledes) ganske bastante udsagn i lovens forarbejder, smuldrer sagen for sagsøger; staten står frit. Får sagsøger medhold i synspunktet om, at havnen er en selvejende institution, stiller det sig anderledes, idet man herved har fastlagt ikke alene ejendomsretten, men tillige at det er havnens bestyrelse, der bestemmer.[618]

For det andet at der ikke er noget, der hindrer,[619] at staten stifter en fond, der opfylder fondsrettens krav og herved skaber en selvejende institution. Det sker blot sjældent, fordi retsvirkningen som

615. Synspunktet om, at de særlige forvaltningssubjekter efter den gængse forfatningsretlige opfattelse nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, er uomtvisteligt (hvis kommunen eksproprierer dele af Holmens Kanal, er Danmarks Nationalbank berettiget til fuld erstatning), men atter: Det er den måde, man har organiseret sig på. Det er reelt staten, der bliver rigere, når ekspropriationserstatningen falder.

616. Tvisten for voldgiftsretten var, om Københavns Havn som betingelse for at meddele samtykke til opfyldning af nogle vandarealer i havnen, kunne kræve betaling af Ørestadsselskabet I/S.

617. Efter min mening er den mest nærliggende læsning, at voldgiftsretten har villet pege på, at havnen udfører offentligretlige opgaver.

618. *Steen Rønsholdts* artikel s. 179 ff i *Staten i forandring* (2001) kommer s. 192 ff kort ind på spørgsmålet om ejendomsretten. Han afsiger ingen dom, men sympatien er tydelig.

619. Det er herved forudsat, at der er bevillingsmæssig hjemmel.

nævnt er, at midlerne herved er udskilt på bindende måde. Denne retsvirkning vil oftest være politisk uspiselig. En sådan fond kan lovgivningsmagten kun opløse, når det angivne formål har fået, hvad der blev lovet, men man har selvsagt ikke bundet sig til at skaffe midler i evig tid. Har staten givet 200 mio. kr. til en selvstændig fond til eksempelvis grundforskning, tilhører denne kapital fonden, og staten kan ikke vilkårligt tage midlerne tilbage. Det er irrelevant, at midlerne (stadig) må karakteriseres som "offentlige". Har man – som ved *Arbejdsmarkedets Feriefond* – alene sat nogle rammer for fondens fremtidige indtægtsgrundlag, kan lovgivningsmagten utvivlsomt regulere disse rammer for fremtiden.

(**2**) Jeg har i afsnit *3* illustreret, at de forvaltningsretlige love tager udgangspunkt i, at institutionerne er organiseret på privatretligt grundlag, *hvorefter* man konstaterer, *at* der ofte er offentlig indflydelse eller kontrol, *at* institutionerne varetager funktioner af (klar) offentligretlig karakter *og at* sådanne institutioners virksomhed helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige. Man begynder altså i den organisatoriske afgrænsning for hurtigt at opdage, at denne synsvinkel ikke fører til en tilfredsstillende retstilstand, hvorefter man søger efter nogle egnede kriterier, der kan udfylde lovenes undtagelsesregler.

Efter min bedømmelse bør man inden for den offentlige ret nyvurdere situationen. Litteraturen dokumenterer efter min mening, at den organisatoriske afgrænsning giver en uoverskuelig retstilstand, når det gælder de selvejende institutioner, hvis eksistens er forudsat i lovgivningen:

(a) Når det hedder, at institutionerne er *organiseret* på privatretligt grundlag, anvender jeg den sprogbrug, man finder i 1978-betænkningen om offentlighedslovens revision og de senere bemærkninger til lovforslaget – med andre ord de hellige skrifter med hensyn til tænkemåden på forvaltningslovenes område. Ordet *organiseret* rammer imidlertid ikke det rette, eftersom undersøgelsen af lovgivningen har dokumenteret, at den retlige realitet er en anden. I typetilfældet er institutionen nok blevet *oprettet* på privatretligt grundlag, men *organiseringen sker på offentligretligt grundlag*, d.v.s. at institutionen må indrette sig efter de krav og vilkår, som vedkommende særlov opstiller. Det er det "parkeringsproblem", jeg har omtalt tidligere, og det gælder, hvad enten der er tale om egentlige godkendelseskrav, eller der foreligger kvalitetskrav.

(b) Lægger man denne opfattelse til grund, rokkes der så afgørende ved udgangspunktet, at man i stedet straks kan koncentrere sig om det væsentlige, nemlig *institutionernes funktion og virksomhed*. Man kan glemme den organisatoriske afgrænsning og den hidtidige tænkemåde (blot eksempelvis *Jens Garde m.fl.* s. 49: "Det helt faste udgangspunkt i dansk ret er den organisatoriske afgrænsning, der dog i enkelte tilfælde modificeres ...") og gøre sig klart, at det, man har regnet som undtagelserne på dette område i de fleste tilfælde er hovedregler, når man skal vurdere de elementer, der taler for at anse institutionen for offentlig. Der tales ikke om Skakklubben "Springeren" i Skanderborg, der årligt får et kommunalt tilskud på 10.000 kr. eller den selvejende institution "Lotte" med formålet at samle sognets piger, der rider, og som årligt modtager 50.000 kr. fra det offentlige (men næppe fra *TEAM-Danmark*). Der tales om de talrige institutioner, hvis aktiviteter og dermed økonomiske (eksistens-) grundlag er undersøgt i kap. 7-8.

Når man derefter anvender de fortolkningsbidrag, man også hidtil har anerkendt (men uden det alt for tyngende udgangspunkt), d.v.s. navnlig ser på den offentlige indflydelse og kontrol, institutionernes funktioner og sådanne institutioners virksomhed, der helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige, vil en analyse føre frem til, at der kun bliver meget få institutioner tilbage, der ikke i den her undersøgte sammenhæng må karakteriseres som offentlig. Dette er i sig selv ikke et ejendommeligt resultat, eftersom undersøgelsen i kap. 7-8 har godtgjort, at mange skoler, universiteter, sociale fonde, teatre m.v. reelt er statslige eller kommunale "filialer", der blot blev navngivet lidt anderledes ved dåben.

(c) Jeg forstår den offentligretlige litteratur, således at man i almindelighed anerkender, at der knytter sig problemer til den nuværende (teoretiske, men lovgivningsmæssigt vigtige) sondring mellem organisation og funktion, hvor den organisatoriske afgrænsning har spillet en stor rolle. Man har blot ikke prioriteret en undersøgelse af området *fonde og selvejende institutioner* særlig højt, og derfor får eksempelvis kommentarerne til de "store" offentligretlige love ekstra vægt, når det gælder fortolkningen af lovene. Det har vist sig i de senere år, at der er sager om forståelsen af lovene (og begrebet "den offentlige forvaltning"), og disse sager involverer ofte fonde og selvejende insti-

tutioner, hvor kategorigrundlaget er tvivlsomt. Man kommer ikke videre på dette område, medmindre man erkender, at der også teoretisk skal samarbejdes på tværs af de traditionelle "kasser", og jeg mener ikke, at den offentlige ret kan klare sig uden fondsretten og vice versa. Det må også erkendes – det har *Inger-Johanne Sand* jo påvist i Norge – at andre samfundsvidenskabelige discipliner bør inddrages.

Kapitel 13

Resumé og afhandlingens resultater

Afhandlingen bygger på tre hovedtemaer, der ikke indbyrdes har samme vægt, men som er tæt knyttet sammen.

Det undersøges, hvorfor regeringen i 1978 nedsatte et Fondsudvalg, og hvorfor lovgivningen i 1984 fik den udformning, som det er tilfældet. Undersøgelsen af dette tema er central for forståelsen af de øvrige (hoved)temaer, og det er samtidig første gang, der knyttes nogle kommentarer til udvalgets historie og baggrund.

Der foretages med udgangspunkt i en historisk gennemgang af fondsbegrebet og af forarbejderne til fondslovene af 1984 en intensiv analyse af de karakteristika, der kendetegner fonde i fondslovenes forstand.

Endelig foretages der i afhandlingens sidste del en intensiv analyse af det offentliges engagement på fondsområdet, d.v.s. de tilfælde, hvor det offentlige står som kapitalindskyder, (større) tilskudsgiver, deltager i ledelsen og/eller har forbeholdt sig såkaldt hjemfaldsret til institutionens midler ved dennes opløsning. Hertil knytter der sig to store bilag, der dels beskriver de fonde, der er oprettet ved lov eller lignende, dels omtaler de steder i lovgivningen, der forudsætter eksistensen af en selvejende institution.

Del I om *Fondslovene 1984* består af 2 kapitler. I kap. 1 gives der en introduktion til fondsretten og de vigtigste kilder. Undersøgelsen af, hvorfor Folketinget gennemførte netop denne form for lovgivning, påbegyndes, og det påpeges, at det var embedsmændene i udvalget, der fik størst indflydelse på regelsættet. Fondslovene blev herved i hovedsagen en kodifikation af den legatpraksis, der eksisterede for de kongeligt konfirmerede fonde. Derimod var medlemmerne ikke særlig informerende med hensyn til, hvorledes de øvrige fonde fungerede. Kapitlet indeholder en nærmere begrundelse for valg af afhandlingens hovedtemaer. Det afsluttes med en række komparative oplysninger, og manglen på statistiske oplysninger dokumenteres.

Kap. 2 om optakten til og implementeringen af fondslovene falder i tre dele. Kapitlet indeholder en undersøgelse af litteraturen og forholdene inden 1978, hvor Fondsudvalget blev nedsat. Det påvises – hvad der

måske er overraskende – at der kan hentes meget lidt i stiftelseslitteraturen trods fondenes samfundsmæssige betydning gennem tiderne, og det påvises, at der for stiftere og deres rådgivere var meget store frihedsgrader. Det fik til følge, at antallet af fonde steg ganske betydeligt fra ca. 1960, og at der blev stiftet en række erhvervsdrivende fonde. Det ligger i kapitlet, at det offentlige i alt væsentligt ikke foretog sig noget, bortset fra enkelte skattemæssige afgørelser og udtalelser. Man lyttede ikke til den kritik, der kom i en faglig artikel i 1970, og man tog ikke bestik af de oplysninger, der kom frem i litteraturen og som tydeligt illustrerede frihedsgraderne. Til gengæld blev der handlet hurtigt – ved at nedsætte Fondsudvalget – da der politisk kom kritik i slutningen af 1977.

Herefter gennemgås hovedpunkterne i Fondsudvalgets betænkning, der førte til lovgivning. Det påvises, at en række særlove – særligt vedrørende den selskabsretlige organisering af de finansielle institutioner – ikke stemmer godt overens med principperne i fondslovene. Fondsbeskatningsloven fra 1986 omtales, og det fremhæves, at loven har et helt specielt sigte i betragtning af, at der er tale om en skattelov.

Endelig indeholder kapitlet en fyldig omtale af forholdene i Norge og Sverige. I Norge kom der lovgivning i 1980, men denne afløses på et tidspunkt af en ny lov fra 2001. I Sverige gennemførtes lovgivning i 1994 efter mange års (politisk) diskussion. Forholdene i Sverige er også præget af, at man har kunnet støtte sig til to vægtige disputatser om området.

I *Del II* om *Det privatretlige fondsbegreb* (der består af to kapitler med nøje indbyrdes sammenhæng) indledes kap. 3 med en undersøgelse af litteraturens syn siden 1771 på fondsbegrebet. Det fremhæves, at det i de seneste år inden fondslovene navnlig var praktikere, der skrev om fondsområdet og bidrog med viden om fondenes verden. Selv om dette skete ud fra en anden synsvinkel end tidligere (nu focuserede man snarere på: Hvad kan jeg få ud af at stifte en fond), giver dette et godt indblik i, hvorfor der blev stiftet så mange fonde. Herefter omtales indledningsvis de karakteristika, som Fondsudvalget lagde vægt på ved fastlæggelsen af fondsbegrebet, med henblik på den nærmere analyse i kap. 4.

Kap. 3 indeholder to yderligere afsnit, der bidrager til forståelsen af fondsbegrebet. Der undersøges en række alternativer til en fondsdannelse (foreninger, rentenydelser, båndlagte midler m.v.), og det påvises, at disse alternativer er så forskellige i struktur og sigte, at der ikke er tale om egentlige alternativer, således som man navnlig har hævdet er tilfældet for foreningernes vedkommende. Endvidere analyseres begrebet

selvejende institution. Fondsudvalget fandt, at der næppe kunne drages en retlig relevant sondring mellem fonde og selvejende institutioner. Det påvises i kap. 3, at Fondsudvalgets fastlæggelse af begrebet – og dermed fastlæggelsen af fondsbegrebet i fondslovene – hviler på et urigtigt grundlag, hvor man bl.a. ikke har taget hensyn til, at mange foreninger er selvejende institutioner.

Kap. 4 er såvel et af de mest centrale kapitler som udgangspunktet for undersøgelserne af offentlige fonde i de følgende kapitler. Forfatteren undersøger her de karakteristika, som fondslovene bygger på, nemlig *formål, kapital, den uafhængige ledelse* samt *reglen om midlernes bindende udskillelse fra stifteren* (*"krympereglen"*). Under drøftelsen af fondes formål tages bl.a. op, om det er muligt (i betydningen realistisk) at fastsætte yderligere begrænsninger i fondenes formål ud over, at formålet ikke må stride mod lov eller ærbarhed, og at der er sat en mindre begrænsning ind, når det gælder familiefonde. Forfatteren finder, at der kan sættes yderligere begrænsninger, men at dette ikke er realistisk, når man ser på udviklingen, og at det ville give lovtekniske vanskeligheder. Der foretages en undersøgelse af overvejelserne om at begrænse familiefonde, og det påvises gennem en undersøgelse af lovgivningen videre, at begreberne almenvelgørende og almennyttigt er skatte- og afgiftsretlige etiketter, der dels ikke virker særlig gennemtænkte, dels ikke kan anvendes i den ikke-skatteretlige del. Det kritiseres, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen accepterer fonde med udelukkende interne formål. Begreberne uddeling og overskudsanvendelse belyses. Under behandlingen af den uafhængige ledelse, der er et centralt krav vedrørende en fonds selvstændighed, drøftes, om Højesteret i præmisserne i en dom fra 1996 har lagt sig fast på en fortolkning af fondsbegrebet, der i givet fald ville betyde, at adskillige fondsvedtægter skal ændres. Forfatteren tager afstand fra denne fortolkning, der hverken findes rigtig eller tvingende. I samme afsnit påvises, at reglerne i loven om kommunernes styrelse om en kommunes instruktionsbeføjelse med hensyn til fondsbestyrelsesmedlemmer, der udpeges af en kommunalbestyrelse, hviler på et urigtigt fondsretligt grundlag.

Det påvises også, at kravet om en fonds varighed, der blev betonet i Fondsudvalgets arbejde, og som man også lægger vægt på i de andre nordiske lande, ikke har fået den betydning, som det burde. Det påvises, at en Højesteretsdom fra 1998 allerede af denne grund fik det forkerte resultat. Endelig undersøges, hvorledes "invalide" fonde – d.v.s. fonde, der mangler et eller flere af de nævnte karakteristika – kan repareres retligt.

Del III (*De offentlige fonde*) består af otte enkeltkapitler, men der er nær sammenhæng mellem de enkelte kapitler, og opdelingen skyldes hensynet til overblikket på et stort område.

I kap. 5 introduceres de offentlige fonde. Det er fonde eller selvejende institutioner, hvor det offentlige optræder som stifter, kapital- eller tilskudsyder, er aktiv i ledelsen eller har forbeholdt sig retten til midlerne ved institutionens ophør. Kapitlet indeholder omtale af en række offentlige udredninger på området, hvor særlig Finansministeriet og Rigsrevisionen har været aktive, og det afsluttes med en omtale af de norske og svenske overvejelser. Det er tydeligt, at man har fælles problemer i de tre lande.

Herefter indeholder kap. 6-9 en detailleret undersøgelse af fonde, der er stiftet ved lov, aktstykke e.l. og selvejende institutioner, hvis eksistens er forudsat i lovgivningen. Nogle metodiske spørgsmål drøftes, hvorefter analysen omfatter institutionernes *stiftelsesgrundlag, navn, hvorfor man valgte denne form, vedtægter, formål, kapitalforhold, ledelsen, tilsyn og godkendelse, regnskab og revision samt stillingen ved ophør.*

Af overbliksgrunde er tre ministerområder udskilt til behandling i kap. 7. Det omfatter bl.a. Undervisningsministeriets område, hvor undersøgelsen dokumenterer, at man arbejder med en begrebsdannelse, der ikke er sprogligt eller retligt funderet. Det påvises, at man har arbejdet så meget med at skabe uafhængighed i forhold til tredjemand, at man har overset, at der tillige er spørgsmål om uafhængighed i forhold til staten. Den statslige styring og regulering har antaget et sådant omfang og er så intensiv, at mange skoler m.v. reelt ikke er selvstændige juridiske personer, men i dag er statslige eller kommunale filialer.

En nøje gennemgang af loven om *Danmarks Tekniske Universitet* i kap. 7 dokumenterer, at der ikke er tale om en selvejende institution, og at universitetet trods mange krumspring er forblevet en statsinstitution. Der sættes spørgsmålstegn ved den slags lovgivning.

Omtalen af stillingen ved en institutions ophør er udskilt til kap. 9, der bl.a. påviser, at begrebet *hjemfaldsret* er uforeneligt med fondsretten. Nogle historiske institutioner omtales.

Kap. 10 indeholder en kort omtale af de institutioner, *der ligner*. Omtalen omfatter råd og ordninger, hvor man må spørge sig selv, hvorfor der er valgt netop denne form. De er med i undersøgelsen for at påvise uoverskueligheden på et i forvejen uoverskueligt felt.

Kap. 11 indeholder en række fondsretlige konklusioner på undersøgelsen af de offentlige fonde. Hovedkonklusionerne er følgende:

Fondslovene bygger som nævnt ovenfor på, at en fondsdannelse indeholder en række karakteristika, og man fastlægger *uddeling* til fondens formål som et væsentligt krav til en fondsdannelse. Det *fondsbegreb*, som fondslovene lagde til grund i 1984, viste sig ikke at være dækkende for de offentlige fonde. Fondsudvalget var delvis bekendt hermed, men strukturen og omfanget af "andre" eller "atypiske" fonde kom først frem efter 1984.

Man valgte i 1984 at undtage en række fonde fra fondslovene, og ved denne lovgivningsteknik undgik man at tage stilling til institutioner, der i *struktur og virkemåde ikke harmonerer med lovenes fondsbegreb.*

Særligt hvad angår *offentlige fonde* viser undersøgelsen, at *næsten alle fonde savner et eller flere væsentlige fondskarakteristika*. Brugen af fonde har været øget i 1990'erne, og først fra 1998 er det offentlige for alvor blevet klar over, at brugen ikke er uproblematisk. Dette ses dog typisk ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel, hvor afhandlingen i særligt grad fokuserer på, om der retligt foreligger fonde, og på en række retlige konsekvenser af den hyppige brug af offentlige fonde, herunder hvornår institutionerne er en del af den offentlige forvaltning.

Afhandlingen afviser, at der har dannet sig en fondsform sui generis for de offentlige fondes vedkommende. Man har bygget på den traditionelle fondsmodel og har lappet på denne, men det er sket for spredt og usystematisk til, at der er retlig mulighed for at anerkende en særlig fondstype. Det afvises tillige, at der er behov herfor.

Endelig indeholder kap. 12 en undersøgelse af nogle offentligretlige problemstillinger. Det undersøges i hvilket omfang, de undersøgte institutioner (reelt) er en del af den offentlige forvaltning, og der peges på, at en række institutioner ikke er selvstændige juridiske personer. Det retligt og sprogligt selvmodsigende i begrebet *statslig selvejende institution*, der står centralt i den verserende retssag mellem *Københavns Havn* og staten, påvises. Endvidere giver undersøgelsen belæg for, at man inden for den offentlige ret bør nytænke det udgangspunkt (den organisatoriske afgrænsning), eksempelvis forvaltningsloven og offentlighedsloven hviler på.

Del III understøttes af bilag A og bilag B, der har dannet grundlaget for undersøgelsen.

I bilag A omtales en række fonde, der er oprettet ved lov e. l., medens bilag B omtaler de steder i lovgivningen, der forudsætter eksistensen af en selvejende institution (eksempelvis som betingelse for, at det offentlige yder tilskud). Bilag C indeholder vedtægterne for et statsligt center.

Bilag A

Fonde oprettet ved lov eller i henhold til lov[620]

1) *AMU-centre*

Efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 613 af 26. juni 2000 om arbejdsmarkedsuddannelsescentre (AMU-centre) selvejende institutioner, der har til formål at gennemføre uddannelser efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser. Centrenes vedtægter godkendes af arbejdsministeren. Centrene indgår i en landsomfattende planlægning til opfyldelse af konstaterede eller forventede behov for arbejdsmarkedsuddannelsescentre.

AMU-centrene er nærmere omtalt i kap. 7 (under *3*).

2) *Arbejdsfonden til fremme af Dansk Oksekødsproduktion*[621]

Arbejdsfonden til fremme af Dansk Oksekødsproduktion er oprettet i 1973 efter anmodning af hovedorganisationerne på landbrugsområdet. Der er efter det oplyste ingen vedtægter for fonden, men fondens kapital stammer fra den nu ophævede kvægafgiftsfond, der var oprettet i henhold til lov. Fondens formål er at finansiere foranstaltninger, som iværksættes af Kødbranchens Fællesråd til fremme af produktion og afsætning af danske landbrugsvarer inden for kvæg- og kødbranchen.

Fondens kapital er ca. 40 mio. kr. Det oplyses i *Betænkning om fonde med offentlig interesse* s. 87, at fonden tidligere har været registreret i Fondsregistret, men at der nu er meddelt dispensation.

3) *Arbejdsgivernes Elevrefusion*[622]

Arbejdsgivernes Elevrefusion blev oprettet ved lov nr. 242 af 8. juni 1977.[623] Arbejdsgivernes Elevrefusion er efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 185 af 11. marts 2001 en selvejende institution, der har til formål at administrere refusions- og tilskudsordninger, der skal medvirke til at skaffe det fornødne antal praktikpladser for uddannelsessøgende. Insti-

620. Om kildesøgningen se nærmere indledningen til kap. 5 og kap. 6.
621. Kilde: *Betænkning om fonde med offentlig interesse* (1998) s. 87.
622. *Folketingstidende 1976/77, tillæg A*, sp. 4631 ff.
623. Det hedder i *U 1984.969 H* (der vedrørte forholdet til konkurslovens § 94, nr. 2), at bidrag til ordningen må sidestilles med ATP-bidrag, moms og lignende, der påløber som følge af en virksomheds drift.

tutionen ledes af en bestyrelse på 17 medlemmer, der udpeges af en række organisationer, kommunerne m.v. Formanden, der udpeges af bestyrelsen, må ikke have tilknytning til en arbejdsgiverorganisation eller arbejdstagerorganisation. Udpegning af bestyrelsen sker efter ligestillingsloven om besættelse af bestyrelsesposter i den statslige forvaltning og sker for tre år ad gangen. Fondens midler kommer fra alle arbejdsgivere, der er omfattet af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, idet dog religiøse samfund og Julemærkefonden er undtaget.

Efter § 18 betaler alle arbejdsgivere et bidrag til institutionen til dækning af udgifter og administration. Bidragets størrelse fastsættes på finansloven på grundlag af et budget, udarbejdet af bestyrelsen. Staten dækker visse udgifter. Overskydende midler overføres til næste år, og likvide midler skal anbringes på bankbog eller i sikre papirer, jf. § 19. Undervisningsministeren kan godkende, at der optages midlertidige "likviditetslån" i et pengeinstitut.

Efter § 27 kan klager over afgørelser truffet af Arbejdsgivernes Elevrefusion indbringes for et ankenævn.

Der er udstedt bekendtgørelse nr. 1101 af 13. december 2000 om udbetaling af lønrefusion fra Arbejdsgivernes Elevrefusion, og bekendtgørelse nr. 1102 af s.d. om udbetaling af tilskud til befordringsudgifter fra Arbejdsgivernes Elevrefusion. Retten til lønrefusion/befordringstilskud har de arbejdsgivere, der har bidragspligt til ordningen. Retten ligger dog hos eleven, hvis arbejdsgiveren er under konkurs o.l.

Regelsættet tager ikke stilling til, hvad der skal ske ved ordningens eventuelle ophævelse.

4) *Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring*[624]

Efter § 57 A, stk. 1, der blev gennemført ved lov nr. 278 af 13. maj 1998 om ændring af arbejdsskadeloven – nu lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000 – er *Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring* en selvejende institution. Institutionen har til opgave at beregne og opkræve bidrag til at finansiere udgifter ved pludselige løfteskader og erhvervssygdomme og at udbetale erstatning m.v. til skadelidte eller efterladte. Bestyrelsen består af 21 medlemmer, der udpeges af finansministeren og en række organisationer ("arbejdsmarkedets parter"). Ligestillingsloven finder anvendelse. Formanden, der vælges af bestyrelsen, må ikke have tilknytning til en arbejdsgiver eller arbejdstagerorganisation.

624. Jf. *Betænkning nr. 1282/1994 om arbejdsskadeforsikring m.v.* og *Folketingstidende 1997/98 (2. saml.), tillæg A*, sp. 255 ff og *tillæg B* sp. 25.

Bestyrelsen er efter § 57 A, stk. 7, ansvarlig for administrationen, men man skal overlade denne til ATP. Der skal ansættes en ansvarshavende aktuar, godkendt af Finanstilsynet. Der er fyldige bestemmelser om regnskab og revision. § 57 H-J indeholder regler om institutionens investeringer. Institutionen står under tilsyn af Finanstilsynet, hvis afgørelser efter § 57 P kan indbringes for Erhvervsankenævnet.

Baggrunden for oprettelsen af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring var, at en række nye erhvervssygdomme havde vist sig vanskelig at forsikre. Der redegøres ikke nærmere i forarbejderne for valget af selvejende institution, men det nævnes, at denne bør være "offentligt kontrolleret".

5) *Arbejdsmarkedets Feriefond*[625]

Ferielovens § 46, jf. lov nr. 396 af 31. maj 2000, har følgende indhold:

»Arbejdsmarkedets Feriefond er en selvejende institution.

Stk. 2. Fondens midler består af renter og andet afkast af kapitalen samt beløb, som i medfør af loven[626] tilfalder fonden.

Stk. 3. Fondens midler anvendes til ferieformål for lønmodtagere, herunder særligt gennem støtte til institutioner eller organisationer, der tilvejebringer feriemuligheder for lønmodtagere.

Stk. 4. Arbejdsministeren udpeger fondens bestyrelse, herunder dennes formand. Bestyrelsen udpeges for 3 år ad gangen.

Stk. 5. Den kapital, som fonden råder over pr. 1 juli 1974, skal forblive urørt. Arbejdsministeren kan dog under særlige omstændigheder godkende, at der af denne kapital ydes støtte i form af lån.

Stk. 6. Fondens regnskab skal revideres af mindst 2 revisorer, hvoraf mindst én skal være statsautoriseret revisor. Bestyrelsen udnævner revisorerne for 3 år ad gangen, men kan til enhver tid trække udnævnelsen tilbage.

Stk. 7. Det reviderede årsregnskab indsendes efter godkendelse af bestyrelsen til arbejdsministeren.

Stk. 8. Arbejdsministeren fastsætter vedtægter for fonden.«

§ 46 afløste den tidligere ferielovs § 26, men der var ingen ændringer i lovteksten. Det hedder i bemærkningerne til § 46, stk. 1, at

»Arbejdsmarkedets Feriefond er en selvejende institution, hvilket bl.a. betyder, at fonden har ejendomsretten til fondens aktiver.«

625. Jf. *Betænkning nr. 1375/1999 om ferieloven* og *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 649 ff.
626. Ferielovens §§ 36-37.

Der er fastsat vedtægter for Arbejdsmarkedets Feriefond ved bekendtgørelse nr. 163 af 12. marts 2000.

6) *Arbejdsmarkedsfonden*[627]
Lovbekendtgørelse nr. 917 af 4. oktober 2000 (med senere ændringer) omfatter *Arbejdsmarkedsfonden*, der erstattede *Dagpengefonden*, *Aktiveringsfonden* og *Sygedagpengefonden*, som blev indført i 1993.

Der er tale om poster på finansloven under finansministeren, og midlerne er ikke adskilt fra den øvrige statsformue.

7) *Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)*[628]
Arbejdsmarkedets Tillægspension blev oprettet ved lov i 1964 med det formål at udbetale lønmodtagere m.fl. tillægspension, jf. § 1 i lovbekendtgørelse nr. 5 af 4. januar 2001 (med senere ændring). § 2 beskriver, hvem der er *medlemmer* af ATP. Den ledes af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktør, § 20, med detaillerede udpegelsesregler i §§ 21-23. Kapitel VII om administrationen af de mange midler indeholder en række regler, der er taget fra den finansielle lovgivning. Afgørelser om medlemsskab, bidrag, herunder beregning og opkrævning, og pension kan indbringes for et særligt ankenævn, jf. § 28.

8) *Blødererstatningsfonden*[629]
Efter § 1 i lov nr. 440 af 14. juni 1995 (med senere ændringer) er *Blødererstatningsfonden* en selvejende institution, der har til formål at yde støtte til blødere, der efter behandling med blodprodukter ved danske sygehuse er blevet konstateret HIV-smittede og til disses efterladte. Staten indskød 20 mio. kr. én gang for alle, men efter § 2, stk. 2, kan sundhedsministeren godkende, at andre midler indskydes i fonden. Sundhedsministeren udpeger efter indstilling fra Danmarks Bløderforening en bestyrelse på 5 medlemmer, der ikke må være støtteberettigede efter loven. Bestyrelsen, der udpeges for fire år med mulighed for genvalg, har den endelige afgørelse om uddeling af midler, jf. § 5, og fonden kan årligt anvende indtil 1,5% af den oprindelige kapital til administration og revision, § 6. Lovens §§ 8-9 indeholder "kendte" fondsretlige regler: Fondens midler skal anbringes efter anbringelsesreglerne for almindelige

627. *Folketingstidende 1992/93, tillæg A, sp. 10285 ff* og *Folketingstidende 1997/98 (2. saml.), tillæg A*, sp. 2266 ff.
628. Jf. *Tillægspensionsudvalgets bet. 341/1963* og *Folketingstidende 1963/64, tillæg A*, sp. 573 ff.
629. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 3050.

fonde, og midlerne skal bestyres i en godkendt forvaltningsafdeling. (Fondens bestyrelse er dog berettiget til at anvende såvel kapital som renterne). Årsregnskabet skal opfylde god regnskabsskik, medens revisionen skal ske i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik. Revisor udpeges af sundhedsministeren.

Efter § 10 skal fonden på forlangende give sundhedsministeren enhver oplysning om fondens virksomhed.

§ 13 fastsætter i *stk. 1*, at fonden ophører senest 15 år efter lovens ikrafttræden (eller tidligere såfremt bestyrelsens ansøger herom og sundhedsministeren meddeler samtykke). Herefter hedder det i § 13, stk. 2-4:

> »Ved fondens ophør tilfalder eventuelle resterende midler staten, jf. dog stk. 3.
>
> *Stk. 3*. Såfremt der efter § 2, stk. 2, er tilgået fonden andre midler end de af staten tilførte, træffer sundhedsministeren ved fondens ophør bestemmelse om, hvorledes disse eventuelle resterende midler skal forvaltes.
>
> *Stk. 4*. Beregning af resterende midler efter stk. 2-3 foretages på grundlag af en forholdsmæssig fordeling baseret på de oprindelige kapitalindskud fra henholdsvis staten eller andre.«

De enkelte bestemmelser i § 13 er ikke uddybet i forarbejderne. Det hedder til gengæld i afsnittet om lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser, at »Da fonden er en selvejende institution, er den således ikke en del af statens formue og indgår dermed ikke i statsregnskabet.«[630]

9) *Bornholms Erhvervsfond*[631]

Bornholms Erhvervsfond er oprettet ved aktstykke i 1971, hvor staten og de bornholmske banker indskød 10 mio. kr. Ved aktstykke i 1993 blev indskudt 50 mio. kr. Erhvervsfondens formål er at yde støtte til nye eller bestående erhvervsvirksomheder på Bornholm.

Ifølge vedtægterne kræver fondens ophør en forhandling mellem fonden og indskydere, og dette kan tidligst ske efter 1998. Efter år 2000 tilbagebetales bankernes indskud fra 1993.

10) *Bornholms Forskningscenter*

Bornholms Forskningscenter er et sektorforskningsinstitut organiseret som en selvejende institution under Forskningsministeriet. Centret blev

630. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 3055.

631. Bornholms Erhvervsfond er omtalt i *Offentlig interesse* s. 63 f.

oprettet i 1993 som led i den såkaldte "Bornholmerpakke" og ledes af en bestyrelse på 10 medlemmer, der udpeges af forskningsministeren.

Institutionens formål er at udføre og formidle regional- og turismeforskning med speciale i regionale problemstillinger med særlig relevans for Østersøområdet.

Institutionens indtægter består ifølge institutionens årsregnskab af en bevilling fra Forskningsministeriet, midler fra forskningsråd samt visse egenindtægter. Ifølge forslag til finanslov 2001 (§ 19.55.40.10.) blev der i 1996 gennemført en midtvejsevaluering, og det er herefter vedtaget at videreføre centret for en femårs periode til og med 2003.

11) *Byggeskadefonden (bygningsfornyelse)*[632]

Byggeskadefonden vedrørende bygningsfornyelse blev oprettet ved lov nr. 269 af 2. maj 1990.

11.1. Efter § 174 i lovbekendtgørelse nr. 135 af 1. marts 2001 om byfornyelse er *Byggeskadefonden* en selvejende institution, der yder støtte til udbedring af skader, der har årsag i forhold ved ombygningen m.v. § 174, stk. 2, indeholder en regulering af fondens dækningsområde, og det hedder i stk. 4, at fonden yder dækning af indtil 95% af ejerens udgifter til bygningsskader, fradraget forsikrings- eller erstatningssummer. Fonden ledes af en bestyrelse på fem medlemmer, der udpeges af by- og boligministeren, der også godkender fondens vedtægter. Fondens kapitalgrundlag skabes efter § 177 ved bidrag fra ombygning og nybyggeri. I opbygnings- og etableringsfasen kan Byggeskadefonden optage lån i Grundejernes Investeringsfond, og fonden kan optage realkreditlån mod kommunal garanti.

11.2. § 180-181 i byfornyelsesloven havde indtil 1. januar 2000 følgende indhold:

> »Bolig- og byministeren bemyndiges til at oprette en fond med det formål at iværksætte forsøg med at tilvejebringe og formidle midlertidige boliger for unge inden for de økonomiske rammer, der stilles til rådighed for fonden.
>
> *Stk. 2*. Fonden ledes af en bestyrelse, der udpeges af bolig- og byministeren. Bestyrelsen kan antage bistand til at forestå den daglige ledelse.
>
> *Stk. 3*. Fondens vedtægter godkendes af bolig- og byministeren.
>
> *Stk. 4*. Fonden er underlagt revision efter lov om revision af statens regnskaber.

632. Byggeskadefonden er omtalt i *Offentlig interesse* s. 74, hvor fonden betegnes som et særligt forvaltningssubjekt.

§ 181. Bestyrelsen for fonden skal søge at tilvejebringe økonomiske bidrag til fonden.«

Regelsættet gælder for aftaler, der er indgået inden ændringslovens ikrafttræden. §§ 180-181 blev erstattet af §§ 149 a-c i lov om almene boliger.

12) *Byggeskadefonden (almene boliger)*[633]

Byggeskadefonden (oprindeligt for det støttede byggeri) blev stiftet ved lov nr. 577 af 19. december 1985.

Efter § 150 i lovbekendtgørelse nr. 550 af 20. juni 2000 om almene boliger m.v. (med senere ændring) er *Byggeskadefonden* en selvejende institution, der har til formål at yde støtte til udbedring af skader, der har deres årsag i forhold ved byggeriet. Fonden ledes af en bestyrelse på 9 medlemmer, der vælges af Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Boligselskabernes Landsforening og by- og boligministeren. Tre af de medlemmer, som ministeren udpeger, skal repræsentere byggerier, der indeholder henholdsvis andelsboliger, ungdomsboliger og ældreboliger, der er opført med offentlig støtte, og et medlem skal have særlig sagkundskab inden for fondens virksomhedsområde. Funktionsperioden er 4 år, og der kan ske genvalg. Bestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for ministeren.

Regelsættet er i øvrigt opbygget på nogenlunde samme måde som ved Byggeskadefonden (byfornyelse).

13) *Danmarks Forvaltningshøjskole*[634]

Danmarks Forvaltningshøjskole, der er oprettet i 1965, er efter § 1 i lov nr. 133 af 25. marts 1981 en selvejende institution, der har til formål at virke for efteruddannelse af det offentliges personale samt at fremme undersøgelser og formidling af erfaring inden for dette område. Forvaltningshøjskolen ledes af en bestyrelse på 16 medlemmer, der beskikkes af finansministeren for 4 år ad gangen. Finansministeren har stadfæstet en vedtægt for Forvaltningshøjskolen.

Udgifterne dækkes efter lovens § 5 af tilskud fra staten og kommuner samt gennem egenindtægter (kursusafgifter). Ophører Forvaltningshøjskolen som selvejende institution, optager finansministeren forhandlinger med kommunerne om anvendelse af skolens formue, jf. § 6. Denne

633. Byggeskadefonden er omtalt i *Offentlig interesse* s. 74.
634. *Folketingstidende 1980/81, tillæg A*, sp. 3179 ff.

bestemmelse skal efter forarbejderne "sikre, at der optages forhandling mellem finansministeren og kommunernes om anvendelsen af forvaltningshøjskolens formue, inden et lovforslag om nedlæggelse af skolen forelægges for folketinget."

14) *Danmarks Grundforskningsfond*[635]

Danmarks Grundforskningsfond blev oprettet ved lov nr. 409 af 6. juni 1991. Fonden skal styrke Danmarks forskningsmæssige udviklingsevne og bygger på en grundkapital på 2 mia. kr., der er overført fra staten. Der er givet en fundats ved kgl. anordning efter indstilling fra bestyrelsen. Fonden ledes af en bestyrelse, hvis opgave er at forvalte og nyttiggøre fondens midler i overensstemmelse med fondens formål. Medlemmerne udpeges af forskningsministeren i deres personlige egenskab, men efter indstilling fra Forskningsforum, Rektorkollegiet, Sektorforskningens Direktørkollegium, Det Kongelige Videnskabers Selskab, Akademiet for De Tekniske Videnskaber samt et medlem, der udpeges direkte af forskningsministeren.

Loven om Grundforskningsfonden har visse fondsretlige regler, navnlig § 7, der giver særlige anbringelsesregler for fondens midler. Det hedder således, at bestyrelsen skal forvalte fondens midler, så de bliver til størst mulig gavn for fondens formål. Der skal ved formuens placering tilstræbes en betryggende sikkerhed og højst mulig forrentning. Forskningsministeren har i 1999 udsendt en bekendtgørelse herom efter forhandling med Rigsrevisionen. Forskningsministeren fører tilsyn med fonden, herunder med fondens anbringelse af midler, og årsregnskabet skal revideres af Rigsrevisionen og en statsautoriseret revisor. Sidstnævnte skal godkendes af forskningsministeren. Denne og Rigsrevisionen kan kræve alle oplysninger af fonden.

Ved lov nr. 1091 af 29. december 1997 er der skabt hjemmel til kapitalforbrug. Lovændringen tog samtidig sigte på at adskille hvervet som bestyrelsesformand og direktørposten, der hidtil havde været sammenfaldende.

Den oprindelige lov fastsatte i § 12, at statskassen ved fondens ophævelse overtager fondens formue og indtræder i fondens rettigheder og forpligtelser. Der var ikke knyttet bemærkninger til § 12 i lovforslaget. Ved lovændringen i 1997 ophævedes § 12.

---

635. *Folketingstidende 1990/91, (2. saml.), tillæg A*, sp. 397 ff og *Folketingstidende 1997/98, tillæg A*, sp. 2044 ff. Grundforskningsfonden er omtalt i *Offentlig interesse* s. 59 f, hvor det s. 60 hedder, at fonden har status som et særligt forvaltningssubjekt.

Danmarks Grundforskningsfond har stiftet *Fonden for Søren Kierkegaard Forskningscenteret*, jf. nedenfor.

15) *Danmarks Nationalbank*[636]
Efter § 1 i lov nr. 116 af 7. april 1936 (med senere ændringer) har Danmarks Nationalbank til opgave at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning. Banken ledes af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktion, og står under tilsyn af økonomiministeren. Banken har eneret på at udstede pengesedler. Der er regler om regnskab og revision. Efter § 19 tilfalder bankens årlige overskud staten efter visse henlæggelser.

Ifølge bankens vedtægter er Danmarks Nationalbank en selvejende institution.

16) *Danmarks Pædagogiske Universitet*[637]
Efter § 1 i lov nr. 483 af 31. maj 2000 er Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) "et selvejende universitet under Undervisningsministeriet." Ved loven sammenlagdes Danmarks Lærerhøjskole, Danmarks Pædagoghøjskole og Danmarks Pædagogiske Institut. Universitetet har til opgave at drive forskning og give videregående uddannelse inden for hele det pædagogiske felt. Institutionen fastsætter selv uddannelsesudbuddet, men udbud skal godkendes af undervisningsministeren. Ministeren kan trække en godkendelse tilbage efter en behovsvurdering, eller hvis forholdene ikke skønnes forsvarlige.

Der er fastsat ledelsesregler i §§ 3-4 (om bestyrelsen) og § 5 (rektor, der udnævnes af bestyrelsen). Hertil kommer en række bestemmelser om institutter og studienævn m.v. Vedtægterne skal godkendes af undervisningsministeren.

§ 19 fastsætter, at hvis universitetet nedlægges som selvejende institution, overgår dets arealer, egne bygninger og anlæg samt formue i øvrigt til staten.

I forarbejderne til § 1 hedder det bl.a. følgende:

> »Danmarks Pædagogiske Universitet bliver selvejende med de fordele mht. bl.a. økonomiforvaltning og tilskudsfinansiering af drift og investeringer, dette indebærer. Selvejeformen giver universitetet en høj grad af økonomisk autonomi i forbindelse med det selvstyre vedr. forskning og

636. *Landstingstidende 1935/36, tillæg A*, sp. 3505, *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1963) og *Bent Christensen*: Nationalbanken og Forvaltningsret (1985).
637. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5109.

uddannelse m.v., som universitetsstatus indebærer. Selvejeformen betyder bl.a., at universitetet får udbetalt tilskud og i forbindelse hermed ansvar for egen likviditet og mulighed for frit at disponere over tilskud, hvis formålet med tilskuddene opfyldes. Samtidig får universitetet i forbindelse med overdragelse af de statslige bygninger selv ansvaret for disse, herunder for vedligeholdelse og reinvesteringer. Styrelsesmæssigt forudsætter selvejeformen en model med en bestyrelse og en ansat rektor. Selvejeformen indebærer også, at bestyrelsen selv ansætter den øverste ledelse. Universitetet, der oprettes ved lov, bliver omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand.

Universitetet bliver på baggrund af dets særlige faglige profil i sin helhed en del af undervisningsministerens ressort.«

Om revisionen hedder det:

»Universitetets regnskaber skal revideres af Rigsrevisionen i henhold til § 2, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. Undervisningsministeren udsteder en regnskabsinstruks for universitetet, som svarer til den, der gælder for institutioner omfattet af selvejeloven. Det er hensigten, at undervisningsministeren efter forhandling med rigsrevisor kan bestemme, at revision af universitetet skal ske efter § 9 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. Dette skal ses i lyset af, at der med dette lovforslag pålægges universitetets bestyrelse et stort selvstændigt ansvar og en omfattende beslutningskompetence, hvorfor der er behov for en institutionsrevision, som er målrettet en ægte selvejende institutions behov. Det drejer sig dels om løbende gennemgang og kontrol af regnskaberne, herunder af universitetets tilskudsgrundlag (kontrolfunktionen), dels om rådgivning og vejledning af bestyrelsen i økonomiske og andre spørgsmål. Det er tanken, at § 9-revisionen for universitetet skal svare til den ordning, der gælder for institutioner omfattet af selvejeloven, herunder at den private revisors kontrolfunktion sammen med årsregnskabsaflæggelser med tilhørende revisionsprotokollat samt en revisorerklæring om tilskudsgrundlaget skal være en væsentlig forudsætning for Undervisningsministeriets tilsyn. Revisorens ansvar over for bestyrelsen og ministeriet begrænses i en § 9-revision ikke af det forhold, at Rigsrevisionen reviderer universitetets regnskab i henhold til rigsrevisorloven, ligesom Rigsrevisionens eventuelle bemærkninger m.v. til regnskabet ikke kan fritage revisoren for ansvar. Rigsrevisionen bevarer det overordnede revisionsmæssige tilsyn og ansvar.«

17) *Danmarks Skibskreditfond*[638]

§ 1 i lov nr. 143 af 17. maj 1961 om et skibsfinansieringsinstitut, jf. lovbekendtgørelse nr. 264 af 4. maj 1999 med senere ændring, bemyndi-

638. *Folketingstidende 1960/61, tillæg A*, sp. 1285 ff.

ger erhvervsministeren til efter forhandling med finansministeren at godkende oprettelsen af et skibsfinansieringsinstitut. Ministeren har samme år godkendt oprettelsen af *Danmarks Skibskreditfond*, der ifølge vedtægterne er en selvejende institution.

Danmarks Skibskreditfond er et kreditinstitut. Der er senest udstedt bekendtgørelse nr. 1167 af 15. december 2000 om Danmarks Skibskreditfond. Efter § 1, stk. 2, er fondens formål finansiering af nybygning og ombygning af skibe samt finansiering af køb, salg og refinansiering af skibe. Skibskreditfonden står under tilsyn af Finanstilsynet, jf. § 25.

18) *Danmarks Tekniske Universitet*

Ved lov nr. 1265 af 20. december 2000 (med senere ændring) er der gennemført regler om Danmarks Tekniske Universitets (DTU) overgang til selveje.

I loven findes bl.a. følgende bestemmelser:

»**§ 1**. Loven omfatter Danmarks Tekniske Universitet (DTU), som er et selvejende universitet under Forskningsministeriet. Universitetet driver forskning og giver videregående uddannelse indtil det højeste videnskabelige niveau inden for det teknisk-naturvidenskabelige fagområde og hermed beslægtede områder.

Stk. 2. Det selvejende universitet er en del af den offentlige forvaltning under tilsyn af forskningsministeren. Undervisningsministeren udøver de beføjelser i forhold til DTU, der fremgår af universitetsloven.

Stk. 3. Det selvejende universitet er omfattet af universitetsloven med de afvigelser, der følger af nærværende lov.

Stk. 4. Vedtægter for det selvejende universitet og ændringer heri udarbejdes af bestyrelsen for universitetet og godkendes af forskningsministeren efter høring af undervisningsministeren.

§ 2. Bestyrelsen er øverste myndighed for det selvejende universitet. Bestyrelsen varetager universitetets interesser som uddannelses- og forskningsinstitution og fastlægger retningslinier for universitetets langsigtede virksomhed, udvikling og organisation.

Stk. 2. Bestyrelsen godkender universitetets budget efter indstilling fra rektor, herunder fordelingen af de samlede ressourcer og principperne for ressourcernes anvendelse.

Stk. 3. Bestyrelsen består af en formand og 3 eksterne med medlemmer, der udpeges af forskningsministeren. Et af de eksterne medlemmer udpeges efter indstilling fra undervisningsministeren. Medarbejderne ved DTU vælger 2 medlemmer af bestyrelsen, og de studerende ved DTU vælger et medlem af bestyrelsen. De nærmere regler for bestyrelsen, dens opgaver

samt universitetets organisering fastsættes i vedtægterne, jf. dog stk. 1 og 2.

Stk. 4. Universitetets daglige ledelse varetages af rektor, der ansættes og afskediges af bestyrelsen efter regler fastsat i universitetets vedtægt.

Stk. 5. Rektor tegner universitetet med undtagelse af dispositioner over fast ejendom, hvor universitetet tegnes af bestyrelsesformanden sammen med et medlem af bestyrelsen, jf. dog § 3.

§ 3. Bestyrelsen er over for forskningsministeren ansvarlig for det selvejende universitets virke, herunder forvaltningen af de statslige tilskud, jf. § 4.

Stk. 2. Hvis bestyrelsen ikke efterkommer påbud fra forskningsministeren om berigtigelse af retsstridige forhold, kan forskningsministeren pålægge bestyrelsen at træde tilbage, således at en ny bestyrelse skal udpeges.

Stk. 3. Hvis bestyrelsen ved sine dispositioner bringer universitetets videreførelse i fare, kan forskningsministeren pålægge bestyrelsen straks at træde tilbage og kan i forbindelse hermed indsætte et midlertidigt styre, indtil der er udpeget en ny bestyrelse.

Stk. 4. Beslutning om at anlægge retssag mod bestyrelsesmedlemmer, eventuelle revisorer eller andre i anledning af tab påført universitetet kan træffes af bestyrelsen eller forskningsministeren.

Stk. 5. Bestyrelsen bemyndiges til at tegne sædvanlig bestyrelsesansvarsforsikring.

§ 7. Bestyrelsen skal forvalte det selvejende universitets midler, sådan at de bliver til størst mulig gavn for universitetets formål.

Stk. 2. Universitetets likvide midler skal anbringes i overensstemmelse med Justitsministeriets bekendtgørelse om anbringelse af fondes midler og bestyrelsesvederlag m.v.

Stk. 3. Forskningsministeren kan efter forhandling med by- og boligministeren fastsætte nærmere regler om universitetets byggevirksomhed og bygningsforhold i øvrigt.

§ 8. Det selvejende universitets regnskabsår er finansåret. Ved regnskabsårets afslutning udarbejdes et årsregnskab omfattende resultatopgørelse, balance og anlægsoversigt. Regnskabet skal underskrives af bestyrelsen og af rektor.

Stk. 2. Universitetets regnskab revideres af rigsrevisor i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

Stk. 3. Regnskabet opstilles efter regler, der fastsættes af forskningsministeren. Universitetets regnskabsføring skal være i overensstemmelse med regler fastsat af forskningsministeren. Reglerne fastsættes efter forhandling med undervisningsministeren.

...

§ 10. Beslutter bestyrelsen at nedlægge universitetet som selvejende insti-

tution, overgår dets nettoformue til staten. Beslutning om nedlæggelse skal godkendes af forskningsministeren efter høring af undervisningsministeren.

Stk. 2. Gaver skænket til det selvejende universitet DTU eller givet til den tidligere statsinstitution i medfør af universitetslovens § 9, stk. 8, overgår ikke til staten efter stk.1. Sådanne gaver disponeres i overensstemmelse med gavegivers ønske eller, hvis gavegiver ikke har fremsat et ønske, til de formål, der er fastsat i de til enhver tid gældende vedtægter for det selvejende universitet.«

I lovens overgangs- og ikrafttrædelsesbestemmelser hedder det:

»**§ 12**. Forskningsministeren bemyndiges til at overdrage de grundarealer og bygninger, som staten hidtil har stillet til rådighed for statsinstitutionen, mod at det selvejende universitet påtager sig den indestående gæld og andre byrder, og betaler en overdragelsessum på 50% af værdiansættelsen. Overdragelsen er fritaget for tinglysningsafgift.

Stk. 2. Forskningsministeren bemyndiges til vederlagsfrit at overdrage udstyr og andet løsøre, der til brug for universitetet er stillet til rådighed af staten.

Stk. 3. Forskningsministeren bemyndiges til vederlagsfrit at lade det selvejende universitet indtræde i de øvrige ejendoms- og immaterielle rettigheder, der er knyttet til statsinstitutionen.

Stk. 4. Det selvejende universitet overtager de fordringsrettigheder og forpligtelser, der er knyttet til statsinstitutionen. Staten hæfter dog som selvskyldnerkautionist for de forpligtelser, som universitetet har pådraget sig indtil overdragelsestidspunktet ...«

I bemærkningerne til loven hedder det bl.a. følgende:

»Lovforslaget giver den selvejende institution betydeligt større frihedsgrader i forvaltningen af kapitalapparatet end i dag, hvor det er en statsinstitution. Den selvejende institution får ved overdragelsen af ejendommene blandt andet mulighed for at belåne bygningerne med henblik på investeringer inden for institutionens formål, herunder bygningsområdet. Dette betyder, at DTU kan få finansieret en tiltrængt modernisering af deres lokaler og apparaturpark over de næste 10 år.

Ved at fortætte DTU's forsknings- og undervisningsaktiviteter kan der frigøres arealer til udlejning til forsknings- og udviklingstunge virksomheder samt fagligt interessante samarbejdspartnere. Dette kan bidrage finansielt til nye indsatsområder samt medvirke til udviklingen af nye højprofilerede innovative miljøer.

Lovforslagets hovedpunkter

Lovforslaget opstiller rammerne for Danmarks Tekniske Universitets

(DTU) kapitalforhold og tilskudsforvaltning ved overgang til selveje. Forskningsministeren bemyndiges i lovforslaget til at overdrage statens grundarealer, bygninger og inventar, som indtil overgangen til selveje har været til rådighed for statsinstitutionen DTU.

Som en følge af overgangen til selveje vil institutionens øverste myndighed blive en bestyrelse. Den daglige ledelse varetages af en rektor, der er ansat af bestyrelsen. Bestyrelsen vil få det overordnede ansvar for økonomien på DTU, og det øverste ansvar for kapitalforvaltningen overgår fra staten til bestyrelsen for det selvejende DTU. Bestyrelsen er endvidere øverste ansvarlige for strukturen på DTU. Bestyrelsen har ansvaret for, at DTU's organisation bliver dynamisk. Den skal udvikles løbende på grundlag af de indhøstede erfaringer og under indtryk af de krav og forventninger, der stilles af erhvervsliv, studerende, medarbejdere og samfundet i øvrigt.

Lovforslaget omfatter ikke konkrete forhold vedrørende den akademiske ledelse af forskning og uddannelse, da det er forhold, der er omfattet af universitetsloven med de dispensationsmuligheder, denne lov indeholder.

Relation til anden lovgivning

For så vidt angår rammerne for kapitalforhold m.v., svarer lovforslaget til tilsvarende love om selvejende uddannelsesinstitutioner. De seneste eksempler er lov om Danmarks Pædagogiske Universitet, som Folketinget vedtog i sidste folketingssamling (lov nr. 483 af 31. maj 2000) og LBK nr. 684 af 11. juli 2000 om Lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. Endvidere kan nævnes lov om handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger, jf. LBK nr. 864 af 27.september 1996 med senere ændringer, som eksempel på lovgivning, der regulerer rammerne for selvejende uddannelsesinstitutioners kapitalforhold.

DTU er i dag en statsinstitution, som reguleres efter lov om universiteter m.fl., jf. lovbekendtgørelse nr. 1177 af 22. december 1999, som senest ændret ved § 26 i lov nr. 483 af 31. maj 2000. DTU vil også efter overgangen til selveje være omfattet af universitetsloven. Formålet med DTUs virksomhed vil fortsat være at drive forskning og give videregående uddannelse indtil det højeste videnskabelige niveau. DTU skal – som i dag – værne om forskningsfriheden og bidrage til at udbrede kendskab til videnskabens arbejdsmetoder og resultater, jf. universitetslovens § 1, stk. 2.

De styrelsesmæssige rammer for det selvejende universitet vil blive etableret med hjemmel i universitetslovens § 12, stk. 1, hvorefter undtagelser fra lovens bestemmelser kan godkendes efter forslag fra DTU. Det er en forudsætning for forskningsministerens dispensation efter § 12, stk.1., at ledelsen fortsat sikrer medarbejder- og studenterindflydelse, en ansvarlig forvaltning og en målrettet strategi for universitetets faglige udvikling og bidrag til forskning, uddannelse og samfundet i øvrigt.

DTU er efter overgang til selveje fortsat en del af den offentlige forvaltning, hvilket betyder, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og ombudsmandsloven vil gælde for DTU's virksomhed.

Endvidere gælder som udgangspunkt Finansministeriets Økonomiske-Administrative vejledning (Budgetvejledningen), herunder de statslige løn- og ansættelsesregler.

Administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige:
Omlægningen indebærer, at universitetet får ejendomsretten til sine bygninger. I forbindelse med overførsel af ejerforhold betaler den selvejende institution en overdragelsessum til staten svarende til 50 procent af ejendomsmassens værdi, cirka 1,75 mia. kr. Overdragelsessummen finansieres ved optagelse af lån i de overdragede bygninger og indbetales til statskassen senest 1. juli 2001. Til gengæld vil den selvejende institution få en årlig bevillingsforhøjelse svarende til renteudgiften på et F5 flexlån på overdragelsestidspunktet – cirka 100 mio. kr. Denne bevillingsforhøjelse PL-reguleres ikke.

Ved overgang til selveje vil DTU ikke længere være omfattet af Byggedirektoratets anlægsvirksomhed herunder vedligeholdelsesforpligtigelse. Som kompensation herfor vil institutionen få en årlig bevillingsforhøjelse på 40 mio. kr. Den samlede bevillingsforhøjelse vil blive udmøntet som et bygningstilskud.«

I bemærkningerne til § 4 oplyses, at Skatteministeriet har fastslået, at DTU efter overgang til status som selvejende institution stadig i momslovens forstand anses for en statslig institution. DTUs momsretlige status vil derfor være uforandret. Kun hvis DTU leverer varer og ydelser i konkurrence med erhvervsvirksomheder, vil DTU være momspligtig.

19) *Dansens Hus*[639]

Dansens Hus er efter vedtægternes § 1 en selvejende institution "under Kulturministeriet", med det formål at fremme den professionelle dansekunst i Danmark. Institutionens primære opgave er at stille prøvefaciliteter til rådighed for dansegrupper, koreografer og dansere, der på professionel basis producerer forestillinger. Man udøver tillige informationsvirksomhed.

Bestyrelsen består af 7 medlemmer, hvoraf 6 medlemmer udpeges af Foreningen De Danske Dansekompagnier, Foreningen De Frie Koreografer samt medlemmerne af Dansens Hus. Disse seks bestyrelsesmedlemmer vælger det syvende medlem. Funktionsperioden er 2 år med

639. Forslag til finanslov 2001 § 21.23.59.40.

mulighed for genvalg. Bestyrelsen konstituerer sig selv, men Kulturministeriet skal godkende bestyrelsens sammensætning.

Efter § 6, stk. 3, er fondens virksomhed "underlagt de gældende regler for offentlig forvaltning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven". Om finansiering hedder det i § 7, at den daglige drift af Dansens Hus er baseret på tilskud fra Kulturministeriet, men at institutionen er berettiget til at modtage eller søge tilskud fra anden side.

Institutionens regnskaber skal revideres af registreret eller statsautoriseret revisor og godkendes af Kulturministeriet. Der skal indsendes budget til de tilskudsgivende myndigheder, der kan forlange enhver oplysning om institutionens økonomi.

Vedtægterne har i § 9 følgende opløsningsbestemmelse:

> »Ved institutionens opløsning anvendes dens eventuelle nettoformue til andet danseformål efter indstilling af den sidst afgående bestyrelse samt Teaterrådet og efter godkendelse af Kulturministeriet samt eventuelle tilskudsgivende primær- eller amtskommuner.«

Dansens Hus er omtalt i *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 2589, hvor det oplyses, at det siden 1985 har fungeret som et forsøgsprojekt, finansieret af offentlige midler.

20) *Dansk Arkitektur Center*

Dansk Arkitektur Center er – ifølge centerets hjemmeside – en fond, der er stiftet af Boligministeriet og en række organisationer. Der modtages tilskud fra Boligministeriet, Kulturministeriet, andre ministerier, byggeriets organisationer samt sponsormidler.

Centret ses ikke omtalt på finansloven.

21) *Center for Dansk Billedkunst (CDB)*[640]

Center for Dansk Billedkunst er en selvejende institution, der er oprettet af Kulturministeriet i 1995. Centrets formål er at styrke dialogen mellem dansk og udenlandsk samtidskunst inden for maleri, skulptur, grafik, fotografier, video m.v. Centeret støtter økonomisk danske kunstneres aktiviteter i udlandet og udenlandske kunstneres aktiviteter i Danmark, internationale udvekslingsaktiviteter m.v.

Centret er særligt omtalt i forarbejderne til lov nr. 400 af 21. maj 2001 om billedkunst.

640. Forslag til finanslov 2001 § 21.11.16.20.

22) *Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier*[641]
Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier er oprettet ved aktstykke 193 af 10. maj 1999. Der er siden lovgivet i 2000, lov nr. 477 af 31. maj 2000. Efter § 3 er centret "en selvejende institution", og formålet er at opbygge en dansk kapacitet inden for det tværfaglige studium af processer, der skaber grundlaget for og udløser folkedrab. Dette sker gennem forskning, metodeudvikling og formidling af viden.

I forarbejderne til § 3 hedder det:

> »Centeret etableres som en offentlig, selvejende institution, som på de årlige finanslove modtager tilskud fra staten til dækning af centerets udgifter og et eventuelt regnskabsmæssigt underskud, der i givet fald modregnes i tilskuddet til centeret i efterfølgende finansår. Tilskuddet finansieres af § 06.11.17. under Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen.
>
> Centerets regnskaber er ifølge Lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997) omfattet af lovens bestemmelser vedrørende revision og rapportering til statsrevisorerne, jfr. rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2.«

Der skal udarbejdes en statut, der skal godkendes af udenrigsministeren. Efter § 7 kan centret kun nedlægges ved lov. Sker dette, overgår efter stk. 2 bygninger, anlæg, inventar og formue i øvrigt til staten. Det hedder herom i forarbejderne, at nedlæggelse af centeret kun kan ske gennem vedtagelse af en lov herom, og det tilføjes, at "Centerets bygninger, anlæg, inventar og formue i øvrigt skal *med respekt af tredjemands rettigheder* (min fremhævelse) overgå til staten i tilfælde af, at centeret nedlægges som selvejende institution.

23) *Dansk Landbrugs Realkreditfond*[642]
Ifølge § 4 i lovbekendtgørelse nr. 647 af 2. juli 1996 om Dansk Landbrugs Realkreditfond (med senere ændring) er *Dansk Landbrugs Realkreditfond* organiseret som en fond med vedtægter, der godkendes af landbrugsministeren. Realkreditfonden yder lån til jordbrugsejendomme. Loven blev ophævet ved lov nr. 348 af 17. maj 2000 (hvorved fonden som konsekvens af, at dens funktion som specialrealkreditinstitut blev ophævet, lovgivningsmæssigt blev overført til realkreditloven), men der blev ikke ændret ved fondens kategori.

641. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 4574 f.
642. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 6177 ff.

24) *Dansk Litteraturinformationscenter*[643]
Dansk Litteraturinformationscenter er en selvejende institution, der er oprettet af Kulturministeriet. Det er etableret i 1990 og havde i første omgang karakter af et treårigt forsøg. Centrets formål er at udbrede kendskabet til dansk litteratur, støtte danske forfatteres aktiviteter i udlandet og udenlandske forfatteres aktiviteter i Danmark samt støtte oversættelse af dansk kvalitetslitteratur. Man yder økonomisk støtte til oversættelse, og man bestyrer Danmarks kulturaftaler med udlandet på det litterære område.

25) *Det Danske Center for Menneskerettigheder*[644]
Det Danske Center for Menneskerettigheder er en selvejende institution, oprettet af Folketinget i 1987.[645] Formålet er bl.a.

- at skabe en selvstændig og uafhængig dansk forskningsindsats på menneskerettighedsområdet
- at afholde og fremme undervisning på alle niveauer inden for området, herunder folkeligt oplysningsarbejde
- at forestå formidling af informationer til brug for de frivillige organisationer, forskere, offentlige myndigheder samt den interesserede offentlighed, herunder ved opbygning af offentlige biblioteksfaciliteter og et edb-baseret dokumentationscenter.

Centret ledes af en bestyrelse. De 12 medlemmer udpeges af Centerrådet, rektorerne for Københavns og Aarhus Universitet samt Rektorkollegiet. Udpegningen sker for tre år. Der er ansat en direktør. Efter vedtægternes § 3 er der nedsat et centerråd, der drøfter de overordnede retningslinjer for virksomheden og påser, at aktiviteterne er i overensstemmelse med formål og vedtægter.

I centerrådet sidder repræsentanter for humanitære organisationer, de politiske partier i Folketinget, arbejdsmarkedets organisationer, Advokatrådet, ministerier samt enkeltpersoner.

§ 9 bestemmer, at hvis centret nedlægges som selvejende institution, overgår centerets formue med hensyn til finanslovsbevillingen til staten. Resterer der beløb af eksterne bevillinger, går disse tilbage til bidragyderne.

643. Forslag til finanslov for 2001 § 21.21.10.
644. Forslag til finanslov for 2001 § 19.55.11.
645. Det skete ved aktstykke nr. 287 af 3. juni 1987.

26) *Dansk Udenrigspolitisk Institut*[646]

Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) er oprettet ved lov nr. 442 af 14. juni 1995. Instituttets formål er at styrke forsknings-, udredning- og informationsvirksomheden i Danmark vedrørende internationale forhold og dansk udenrigspolitik. Dette sker ved forskning, bl.a. efter anmodning af regeringen eller Folketinget, forskningsformidling samt ved at yde økonomisk støtte til aktiviteter inden for Instituttets område. Efter § 3, stk. 1, er Instituttet en selvejende institution, hvor staten efter stk. 2 yder et årligt tilskud til driften. Inden for formålet kan Instituttet modtage, hvad der i loven betegnes som »indtægter fra fonde, gaver m.v.« og kan drive indtægtsdækket virksomhed. Instituttet ledes af en bestyrelse og en direktør, og der udpeges et repræsentantskab. § 5, stk. 2, indeholder detaljerede bestemmelser om udpegelse og beskikkelse af bestyrelsen. Beskikkelse sker for 4 år med mulighed for genbeskikkelse. Derefter kan et medlem først beskikkes på ny efter mindst fire år. Udenrigsministeren godkender Instituttets statut, § 7, og ministeren har udstedt en bekendtgørelse om repræsentantskabets sammensætning og funktioner. Efter § 8 revideres Instituttets regnskab af rigsrevisor.

I § 5, stk. 2, hedder det følgende:

> »Bestyrelsen består af 9 medlemmer, der skal beskikkes af udenrigsministeren i deres personlige egenskab:
>
> 1) En formand udpeget af udenrigsministeren efter indstilling fra bestyrelsen,
> 2) et medlem udpeget af statsministeren,
> 3) et medlem udpeget af udenrigsministeren,
> 4) et medlem udpeget af forsvarsministeren,
> 5) et medlem efter indstilling fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd,
> 6) et medlem efter indstilling fra Statens Humanistiske Forskningsråd,
> 7) to medlemmer efter indstilling fra de relevante institutioner omfattet af universitetsloven og
> 8) et medlem valgt af medarbejderne ved instituttet.«

Om bestyrelsens sammensætning hedder det i bemærkningernee til lovforslaget, at bestyrelsen bør i sit virke sikres uafhængighed af særinteresser. Det er derfor væsentligt, at medlemmerne beskikkes i deres personlige egenskab og ikke som repræsentanter for sektorinteresser.

I § 9 hedder det:

646. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 1900 ff.

»Dansk Udenrigspolitisk Institut kan kun nedlægges ved lov.
Stk. 2. Nedlægges instituttet som selvejende institution, overgår dets bygninger, anlæg samt formue i øvrigt til staten.«

Ved loven nedlagde man Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU), der var et udvalg under staten og det hidtidige Dansk Udenrigspolitiske Institut (DUPI). Begge var overvejende finansieret ved offentlige midler, og det hidtidige DUPI, der var oprettet ved aktstykke, havde status som selvejede institution. Efter lovens § 10, stk. 3, indtræder DUPI i de to Institutioners rettigheder og forpligtelser, og de to institutioners formue overgår til DUPI.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget hedder det, at »Instituttet er at betragte som et særligt forvaltningssubjekt inden for den offentlige forvaltning«, og i bemærkningerne til § 2 (om DUPI's formål,) anføres, at »Instituttet er i sin virksomhed ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder. ... Der lægges vægt på, at Dansk Udenrigspolitisk Institut som en af sine væsentligste opgaver skal udføre uafhængig forskning af international kvalitet inden for ...« Om § 3 hedder det alene, at Instituttet etableres som en selvejende institution, der på de årlige finanslove modtager tilskud fra staten.

Der er udfærdiget en statut, der er godkendt af udenrigsministeren i 1996. Det hedder i § 4, at »Instituttet er en selvejende institution. Instituttet er i sin virksomhed ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder.«

27) *Demokratifonden*

Demokratifonden er oprettet ved aktstykke 298 af 22. august 1990.[647] Fondens formål er at støtte demokratiseringsprocesserne i Øst- og Centraleuropa, Baltikum og den tredje verden. Der blev i 1990 afsat 60 mio. kr. til fondens virke, og indtil ultimo 1997 androg fondens samlede bevilling 725 mio. kr., smh. *Årsberetning 1998* s. 25. Fonden ledes af en bestyrelse på 3 medlemmer, der udpeges af udenrigsministeren. Sekretariatet ligger i Udenrigsministeriet.[648]

647. Baggrunden var en forespørgselsdebat i Folketinget om Østeuropa den 26. oktober 1989, hvor Folketinget udtrykte støtte sin støtte til reformbestræbelserne i de østeuropæiske lande. Man var under debatten bl.a. inde på en særlig fond til støtte for mellemfolkelig udveksling mellem Danmark og de østeuropæiske lande samt Sovjetunionen.

648. Forslag til Finanslov 2000 indeholder i § 06.11.18 en omtale – i brede vendinger – af Demokratifondens aktiviteter, og det oplyses, at en ekstern evaluering af arbejdet er iværksat. Andre af fondens aktiviteter er omtalt under § 06.11.22.50. og § 06.33.05.

28) *Eksport Kredit Fonden (EKF)*[649]

Eksport Kredit Fonden (EKF) er oprettet ved lov nr. 1070 af 20. december 1995 om Dansk Eksportkreditfond m.v. (nu lovbekendtgørelse nr. 913 af 12. september 1999). Formålet er at sikre dansk eksport internationalt konkurrencedygtige vilkår med hensyn til dækning af ekstraordinære risici for tab i forbindelse med eksport, herunder af skibe, og at forestå formidlingen af statslig bistand i forbindelse med finansieringen heraf.

I § 2, stk. 1, hedder det, at Eksport Kredit Fonden er en selvstændig, statslig forvaltningsenhed. Denne formulering stammer fra en lovændring i 1999, idet man ønskede at udskille fonden som en regnskabsmæssig selvstændig enhed fremfor som tidligere at være en del af den erhvervspolitiske rammebevilling.[650] Fonden ledes af en bestyrelse, der udpeges af erhvervsministeren, der også godkender fondens vedtægter. Afgørelser truffet af fonden kan ikke indbringes for andre myndigheder, og lov om offentlighed i forvaltningen finder ikke anvendelse.

Eksport Kredit Fonden aflægger regnskab efter årsregnskabsloven med de modifikationer, der følger af, at man udøver forsikringsvirksomhed, og årsregnskabet revideres af revisor og en statsautoriseret revisor.

Om forholdet til ministeren hedder det bl.a., at »Bestyrelsen bliver EKFs øverste myndighed. ... Hensigten med denne organisering er at sikre en eksportkreditordning, der udøves på forsikringsinstitutlignende vilkår, men med fornøden hensyntagen til og under kontrol af det politiske system, dog uden mulighed for politisk afgørelse af konkrete eksportkreditsager. Det vil derfor ikke være muligt at indbringe EKFs afgørelser for erhvervsministeren.«

29) *Elsparefonden*[651]

Efter § 1 i lov nr. 1209 af 27. november 1996 (med senere ændringer) om *Elsparefonden* har fonden til formål at fremme besparelser i elforbruget i boliger og i offentlige institutioner i overensstemmelse med samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn. Staten yder efter § 1, stk. 4, årligt et beløb på finansloven, og fonden kan modtage midler fra anden side, men finansieringen sker nu via et særligt brugertillæg på elafgiften.

Elsparefonden ledes af en bestyrelse på ni medlemmer, der udpeges af miljø- og energiministeren. Beskikkelse sker for tre år. Bestyrelsens

649. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 1796 ff.
650. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 4826 ff.
651. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 1085 ff.

afgørelser kan efter § 3, stk. 4, ikke indbringes for ministeren. Bestyrelsen etablerer efter § 2, stk. 3, et selvstændigt sekretariat, men miljø- og energiministeren kan træffe nærmere bestemmelse om fondens "driftsfællesskab" med ministeriet.

Spørgsmålet om Elsparefondens retlige kategorisering er i forarbejderne omtalt med ordene, at der oprettes »en særlig fond«. I bemærkningerne til § 2, stk. 2, om beskikkelse af bestyrelsesmedlemmer hedder det, at § 2, stk. 2, svarer til bestemmelser »om andre statslige fonde m. v.«, og det nævnes, at Elsparefonden vil være omfattet af bestemmelserne i forvaltningsloven, offentlighedsloven m.v.

Elsparefonden var omtalt i medier i efteråret 2000 på grund af forslaget til finanslov for 2001. Spørgsmålet var, om fondens indtægter kunne anvendes til andre formål, herunder generelle energimæssige formål. Man må forstå udsagnene således, at miljø- og energiministeren trak følehornene til sig.

30) *Fiskepromillefonde*

Efter §§ 102 ff i lov nr. 281 af 12. maj 1999 (fiskerilov) kan ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætte regler om nedsættelse af en eller flere produktionsafgiftsfonde, som skal administrere afgifter på fisk, der landes, opdrættes, tilvirkes eller omsættes her i landet, eller på tilsvarende varer, der indføres til landet. Afgifterne indgår i en produktionsafgiftsfond for hver sektor, hvor opkrævning finder sted. Fondenes midler skal anvendes til foranstaltninger og tilskud til fiskepleje, forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturer, rådgivning, uddannelse, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse og kontrol samt erhvervsøkonomiske foranstaltninger, herunder afsætningsfremme, forskningsprojekter og forsøg, som er i fiskerierhvervets interesse, samt i øvrigt til foranstaltninger, som ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri godkender. Midlerne anvendes endvidere til dækning af omkostningerne ved kontrol med midlernes korrekte anvendelse. Midlerne skal anvendes inden for den del af fiskerierhvervet, hvor de er opkrævet.

Efter § 104 ledes hver fond af en bestyrelse, der udpeges af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri efter indhentet udtalelse fra de repræsentative fiskeriorganisationer og salgs- og producentorganisationer, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Forbrugerrådet. Fondenes vedtægter skal godkendes af ministeren. Bestyrelsen skal påse, at forvaltningen af midlerne sker i overensstemmelse med loven, regler fastsat i medfør heraf og lovgivningen i øvrigt. Ministeren kan afsæt-

te et bestyrelsesmedlem, som har medvirket til beslutninger i strid med disse bestemmelser.

Budgetter og regnskaber for de enkelte fonde skal godkendes af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri. Ministeren kan fastsætte regler herom. Fondenes regnskaber skal revideres af statsautoriserede eller registrerede revisorer.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri meddeler efter § 108 ved hvert finansårs udløb et af Folketinget nedsat udvalg, hvilke midler der er indgået i fondene, og hvorledes midlerne er anvendt.

Der er ved bekendtgørelse i 2000 oprettet en Fiskeafgiftsfond.

31) *Fonden Dansk Center for Byøkologi*

Fonden er stiftet i 1996 af Århus Kommune og har til formål at styrke den byøkologiske indsats i Danmark og internationalt ved især at etablere og drive et nationalt byøkologisk videns- og formidlingscenter. Grundkapitalen er på 100.000 kr., der er indbetalt af kommunen. Bestyrelsen består af 7 medlemmer, hvoraf formanden udpeges af By- og Boligministeriet og Miljø- og Energiministeriet (der hver udpeger et yderligere medlem), medens næstformanden udpeges af Århus Kommune. De nævnte offentlige myndigheder udpeger yderligere 3 medlemmer efter indstilling fra Foreningen Dansk Byøkologi.

Der skal hvert år udarbejdes et budget, der skal forelægges bestyrelsen og efterfølgende godkendes af By- og Boligministeriet og Århus Kommune. Efter vedtægternes § 12, stk. 2, skal »Væsentlige dispositioner som køb, salg og pantsætning af fast ejendom godkendes af By- og Boligministeriet«. Vedtægtsændringer skal godkendes af Miljø- og Energiministeriet og By- og Boligministeriet, før de er gyldige. Ændringer af § 1 (fondens navn og hjemsted), § 5 (bestyrelsens sammensætning), § 11 (bestemmelser om budget og revision) og § 14, stk. 1 (fondens ophør) godkendes af Århus Kommune. Anvendelse af formuen ved ophør skal godkendes af By- og Boligministeriet.

32) *Fondet for Dansk-Svensk Samarbejde*[652]

Fondet for Dansk-Svensk Samarbejde er oprettet ved § 1 i lov nr. 180 af 5. juni 1959 om anvendelse af overskuddet i visse krigsforsikringsforbund. Der var tale om afvikling af nogle forsikringsordninger fra krigens tid, og 7,5 mio. kr. blev anvendt til en fond med det formål at

652. *Folketingstidende 1958-59, tilllæg A*, sp. 1225.

bidrage til øget forståelse og samarbejde mellem Sverige og Danmark på kulturelle og andre områder.[653]

Der er udfærdiget vedtægter for Fondet for Dansk-Svensk Samarbejde, jf. Udenrigsministeriets cirkulære af 25. juni 1991. Vedtægterne, der erstatter en fundats fra 1960, bygger på den skrivning, der var almindelig ved de stadfæstede fundatser, og der er klart tale om en fond, bortset fra, at det i § 5, stk. 3, hedder, at spørgsmål om nydelse af fondet afgøres af bestyrelsen, *hvis afgørelser dog kan indankes for ministeren for nordisk samarbejde*.

33) *Forbrugerinformationen*[654]

Ved § 1, stk. 1, i lov nr. 343 af 2. juni 1999 blev oprettet en selvejende institution, *Forbrugerinformationen*, der har til formål at drive uvildig forbrugeroplysning. Forbrugerinformationen skal formidle information til forbrugerne, således at disse har et bedre beslutningsgrundlag.

Det hedder i bemærkningerne til § 1:[655]

> »Bestemmelsen fastlægger Forbrugerinformationens vigtigste formål og status som en offentlig institution.
>
> Det er et grundlæggende krav til forbrugeroplysning, at den ikke er påvirket af bestemte økonomiske, erhvervsmæssige eller politiske interesser. Derfor oprettes et særligt forvaltningssubjekt i form af en selvejende institution, der ledes af et repræsentantskab og en bestyrelse, jf. lovforslagets § 2. Denne organisationsform er beskrevet nærmere i "Fonde med offentlig interesse", Finansministeriet sept. 1998, side 22 ff.«[656]

Det pointeres yderligere, at grundlaget for forbrugerinformation skal være værdineutralt, og at dette har fundet udtryk i ordet »uvildig« i § 1.

Lovforslagets § 4, stk. 1, bestemte, at der ydes et statsligt tilskud til institutionen, der fastsættes på de årlige finanslove. Forbrugerinformationen kunne oppebære egenindtægter og modtage gaver og søge offent-

653. Ved samme lov oprettedes en tilsvarende dansk-finsk fond og en dansk-islandsk fond, og en del af midlerne blev anvendt til forøgelse af kapitalen i den eksisterende dansk-færøske kulturfond. Derimod er *Fondet for dansk-norsk samarbejde* (fra 1946) ikke stiftet ved lov. Midlerne kom fra en indsamling i Danmark, kaldet Norgeshjælpen, der skulle anvendes til indkøb af mad. Efter krigen resterede 13 mio. kr., der indgik i en fond.

654. *Folketingstidende 1998/99, tillæg A*, sp. 3232 ff og *tillæg B*, sp. 1195 f og 1256.

655. Der var oprindeligt i 1998 stillet forslag om et "Center for Forbrugerinformation", også i form af en selvejende institution. Forslaget blev ikke vedtaget. Af de almindelige bemærkninger til den vedtagne lov fremgår, at regeringen havde foretaget ændringer »i principperne for sammensætningen af Forbrugerinformationens repræsentantskab samt i dens bevillingsmæssige status med henblik på yderligere at sikre Forbrugerinformationens uafhængighed.«

656. Se herom i kap. 5.

lige og private tilskud. Efter § 4, stk. 2, skulle institutionen aflægge regnskab efter årsregnskabsloven.

I bemærkningerne til § 4 hed det, at Forbrugerinformationen er et særligt forvaltningssubjekt og vil være omfattet bl.a. af forvaltningsloven og offentlighedsloven. I forbindelse med statstilskuddet fastsætter erhvervsministeren betingelserne for tilskuddets anvendelse og det forventede resultat. Under Folketingsbehandlingen ændredes § 4 således, at det nu hedder i § 4, stk. 1, at den offentlige støtte ydes i form af sekretariatsbetjening, som stilles til rådighed fra Forbrugerstyrelsen.

Institutionen ledes af et repræsentantskab og en bestyrelse. Repræsentantskabet på 33 medlemmer udpeges af erhvervsministeren, der tillige udpeger bestyrelsesformanden. Denne er også formand for repræsentantskabet. Den øvrige bestyrelse (der er på 10 medlemmer) vælges efter nærmere regler for en periode op til 4 år, jf. § 2, stk. 4.

Ved institutionens ophør tilfalder en eventuel nettoformue statskassen, lovens § 5. Herom hedder det i forarbejderne til bestemmelsen (forslagets § 7):

> »Forbrugerinformationens ophør kan vedtages ved lov. Såfremt det efter likvidationen viser sig, at aktiverne overstiger passiverne, tilfalder overskuddet statskassen. Det er ikke hensigten, at Forbrugerinformationen i forbindelse med dens drift skal opbygge en formue. Bestemmelsen er medtaget, fordi det, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets administrative konsekvenser, foreslås, at Forbrugerstyrelsens laboratorier overdrages til Forbrugerinformationen i forbindelse med lovens vedtagelse, og fordi Forbrugerinformationen modtager et substantielt offentligt tilskud. Denne bestemmelse skal således sikre, at disse værdier, der hidrører fra det offentlige, i tilfælde af Forbrugerinformationens ophør tilfalder statskassen.«

34) *Forskningscentret ved Hørsholm*[657]

Forskningscentret i Hørsholm er efter § 2 i lovbekendtgørelse nr. 736 af 7. august 2001 en selvejende institution. Det hedder i lovens § 1 følgende:

> »**§ 1**. Med det formål at fremme den tekniske og erhvervsmæssige udvikling og dennes gavnlige indflydelse på levevilkårene kan Forskningscentret ved Hørsholm udleje arealer og bygninger på arealerne til offentlige og private institutter, organisationer og virksomheder til forskning og udvikling eller formidling af resultaterne heraf og i forbindelse hermed en begrænset produktion.

657. *Folketingstidende 1977/78, tillæg A*, sp. 1873. Forskningscentret er omtalt i *Offentlig interesse* s. 55 ff, hvor det bl.a. hedder, at fonden har status som et særligt forvaltningssubjekt.

Stk. 2. Forskningscentret kan endvidere alene eller i samarbejde med andre institutioner eller virksomheder udføre eller deltage i udførelse af andre aktiviteter, som af bestyrelsen skønnes hensigtsmæssige og egnede med henblik på opnåelse af Forskningscentrets målsætninger, jf. stk. 1 og vedtægterne for Forskningscentret.

Stk. 3. De grundarealer og bygninger, som staten i henhold til lov nr. 99 af 17. marts 1971 har stillet til rådighed for Forskningscentret, overdrages til den selvejende institution Forskningscentret ved Hørsholm for et beløb svarende til anskaffelsesværdien, idet der samtidig ydes institutionen et rente- og afdragsfrit lån til dækning af beløbet. IT- og forskningsministeren fastsætter tidspunktet for overdragelsen.

Stk. 4. Fra overdragelsen fra staten til Forskningscentret kan undtages bygninger og anlæg, der drives af staten eller af en statslig institution.

Stk. 5. IT- og forskningsministeren fastsætter de nærmere regler for Forskningscentrets virksomhed.«

Forskningscentret ledes af en bestyrelse på 5-7 medlemmer, der beskikkes af IT- og forskningsministeren.

Om midlerne til centrets drift hedder det i § 4, at de tilvejebringes ved egenindtægter (udlejning, tjenesteydelser m.v.) samt private tilskud. Staten kan stille garanti for lån.

Ved ændringslov i 2001 indsattes følgende bestemmelser:

»**§ 2**. ...

Stk. 3. Forskningscentrets regnskabsår udarbejdes af bestyrelsen og forelægges med revisionens bemærkninger IT- og forskningsministeren til godkendelse.

Stk. 4. Forskningscentrets regnskabsår er kalenderåret. Årsregnskabet udarbejdes efter årsregnskabslovens principper.

Stk. 5. Forskningscentrets regnskaber revideres i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m.«

I bemærkningerne til bestemmelserne hedder det:

»Bestemmelsen i § 2, stk. 3, hvorefter ministeriet hvert år godkender Forskningscentrets budget foreslås ophævet, idet det må forudsættes, at det er bestyrelsen for en selvejende institution, der bærer det overordnede ansvar for institutionens budget. Der sigtes således mod på dette punkt at bringe Forskningscentret på linie med praksis for andre selvejende inmstitutioner. Dette understøttes yderligere af, at Forskningscentret ikke modtager finanslovsmidler.

Rigsrevisionen har i sit høringssvar foreslået, at der i loven indarbejdes bestemmelser om, hvem der er ansvarlig for udarbejdelsen af Forsknings-

centrets årsregnskab, efter hvilke principper årsregnskabet skal udarbejdes, og hvem der har kompetencen til at godkende regnskabet.

...

...

Forskningscentret revideres i dag som en statsinstitution. Begrundelsen for ændringsforslaget er, at centret har ønsket, at det fremover bliver revideret som andre selvejende institutioner med mulighed for en intern revision i kombination med Rigsrevisionen.

Formuleringen af bestemmelsen giver rigsrevisor mulighed for at indgå en sådan aftale efter § 9 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.«

Efter § 5 er Forskningscentret ikke berettiget til at sælge grundarealerne eller bygningerne. Nedlægges Forskningscentret som selvejende institution, overgår centrets arealer, egne bygninger og anlæg samt formue i øvrigt til staten, jf. § 6.

Forskningscentret blev oprettet i 1962, og ved lov nr. 99 af 17. marts 1971 blev centret kategoriseret som en selvejende institution. Efter et lovrevisionsarbejde kom den nuværende lov i 1978.

I forarbejderne til § 1 hedder det bl.a.:

»I overensstemmelse med udvalgets indstilling og med henblik på en stærkere markering af Forskningscentrets selvstændige status foreslås arealet og de herpå værende bygninger overdraget til den selvejende institution. Herved tilsigtes det tillige at åbne mulighed for, at institutionen på grundlag af det herved skabte grundlag kan tilvejebringe en del af den kapital, der vil være nødvendig for at finansiere en videre udbygning af arealerne.

Undervisningsministeriet har gennem udpegning af bestyrelsen sikret sig indflydelse på centrets virksomhed, og gennem bestemmelsen i § 6 om hjemfaldsret til staten i tilfælde af Forskningscentrets nedlæggelse er det sikret, at den formue, der overdrages til centret, bevares. Det forudsættes endvidere, at der udstedes et pantebrev til statskassen til sikkerhed for det rente- og afdragsfrie lån, der i overensstemmelse med lovrevisionsudvalgets indstilling foreslås ydet til dækning af købesummen, der svarer til de af staten foretagne investeringer. Foruden købesummen for grundarealet med de oprindelige bygninger 6,2 mill. kr. og de til arealets hidtidige byggemodning anvendte beløb 4,7 mill. kr. drejer det sig om forannævnte bygningsinvesteringer på 37,5 mill. kr.

Betydningen af pantesikringen er i første række at tilgodese statens interesser i tilfælde af, at centret måtte blive nødlidende som følge af manglende betaling af renter og afdrag på lån, udstedt med sikkerhed i grunden eller en herpå opført bygning. Det bemærkes i den forbindelse, at det forudsættes, at pantebrevet til statskassen respekterer fremtidige lån, der optages i forbindelse med byggeri m.v.

Det af boligministeriet gennemførte byggeri til brug for Statens Bygge-

forskningsinstitut tænkes ikke omfattet af overdragelsen. Byggeforskningsinstituttet vil herefter få status på linie med andre institutioner, der opfører egne bygninger på lejede arealer.«

Om § 6 hedder det bl.a.:

»Den foreslåede hjemfaldsret omfatter ikke bygninger, der er opført af centrets brugere på lejede arealer. Ved hjemfaldsrettens eventuelle indtræden må staten respektere de lejekontrakter, der er indgået af forskningscentrets bestyrelse.«

35) *Garantifonden for indskydere og investorer*[658]

Efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 119 af 23. februar 2001 om en garantifond for indskydere og investorer (med senere ændring) er *Garantifonden for indskydere og investorer* en privat selvejende institution, der skal yde indskydere og investorer i pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber m.v. dækning for tab i tilfælde af disse institutioners betalingsstandning eller konkurs. Loven afløser indskydergarantiloven, der dækkede pengeinstitutter, og bygger på et Rådsdirektiv.

§ 3 fastsætter, at pengeinstitutter m.v. »skal være tilsluttet og yde bidrag til Fonden.« Garantifonden er opdelt i 3 afdelinger. Fondens formue skal udgøre mindst 3,2 mia. kr., jf. § 7, stk. 1, og § 7, stk. 2, bemyndiger Finanstilsynet til efter forhandling med Nationalbanken at fastsætte regler om institutternes bidrag til Garantifonden.

Fonden ledes efter § 18 af en bestyrelse på 8 medlemmer, der udpeges for 3 år af økonomiministeren. Det hedder herom i stk. 2-3:

»*Stk. 2*. Bestyrelsens formand skal repræsentere nationaløkonomisk og regnskabsmæssig sagkundskab. Næstformanden skal repræsentere juridisk sagkundskab. To medlemmer skal repræsentere de i § 3, stk. 1, nr. 1, nævnte institutter, et medlem skal repræsentere de i § 3, stk. 1, nr. 2, nævnte institutter, et medlem skal repræsentere de i § 3, stk. 1, nr. 3, nævnte institutter, og to medlemmer skal repræsentere indskyderne og investorerne.

Stk. 3. Som formand eller næstformand kan ikke vælges personer, der deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en sådan tilknytning til et selskab eller en organisation, at der vil kunne opstå modsatrettede interesser mellem disse og Fonden.«

658. Jf. *Betænkning nr. 1108/1987 om brancheglidning i den finansielle sektor* s. 49 f og *Folketingstidende 1997/98, (2. saml.), tillæg A*, sp. 1139 ff.

Vedtægterne for Garantifonden skal godkendes af Finanstilsynet. De skal bl.a. indeholde bestemmelser om anbringelse af midlerne. Finanstilsynet fører ligeledes tilsyn med fonden.

Finanstilsynet har udstedt bekendtgørelse nr. 216 af 9. april 1999. Der er bl.a. regler om regulering af bidragsindbetaling, når de 3,2 mia. kr. er nået. § 4 indeholder den tankevækkende bestemmelse, at realkreditinstitutafdelingen og fondsmæglerselskabsafdelingens formue hver skal udgøre mindst 10 mio. kr., medens pengeinstitutafdelingens formue skal udgøre mindst 3.180 mio. kr.

I § 30 hedder det, at økonomiministeren med finansministerens godkendelse træffer beslutning om anvendelse af Garantifondens formue ved opløsning.

36) *Garantifonden for Skibsbygning m.v.*[659]

§§ 1-3 i lov nr. 209 af 28. april 1993 (Skibsværftsaftalen) har følgende ordlyd:

»**§ 1**. Der oprettes en særlig statslig fond, Garantifonden for Skibsbygning, med det formål at stille statsgaranti for lån til ny- eller ombygning af skibe.

Stk. 2. Fonden hæfter for de garantier, der stilles efter loven.

§ 2. Der kan stilles garanti inden for et beløb af 5 mia kr. for lån til ny- eller ombygning af skibe. Garantier kan stilles for aftaler, der indgås i perioden 1993 til og med 1998 til levering over tre år fra aftalens indgåelse. Garantirammen kan efter bemyndigelse hæves til 7 mia kr.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 finder tillige anvendelse på tidligere indgåede aftaler betinget af, at et eller flere nærmere angivne vilkår opfyldes, såfremt opfyldelse finder sted i perioden 1993 til og med 1998.

Stk. 3. Garantiforpligtelsen opgøres løbende på grundlag af de aktuelle valutakurser. Udstedelse af nye garantier og garantitilsagn vil kunne finde sted, såfremt den således opgjorte garantiforpligtelse ligger inden for den i stk. 1 anførte garantiramme.

§ 3. Fondens midler tjener som sikkerhed for de i § 1 nævnte forpligtelser. De tilvejebringes ved løbende indbetalinger af risikopræmie. Præmiebeløbene skal anbringes i statsobligationer, statsgældsbeviser, skatkammerbeviser, udenlandske statspapirer eller på valutakonti.

Stk. 2. Fondens midler skal dække såvel eventuelle tab som administrationsomkostninger ved de garanterede lån. De betalte risikopræmier samt øvrige indtægter, herunder indvundne renteindtægter, kursgevinster og af-

659. *Folketingstidende 1992/93, tillæg A*, sp. 7043 ff.

drag på fordringer, indgår i fondens midler til henlæggelse med henblik på imødegåelse af tab. Med henblik på at sikre fornøden likviditet kan fonden optage lån.

Stk. 3. Er fondens midler ikke tilstrækkelige til at dække opståede tab, hæfter staten for de udstedte garantier.

Stk. 4. Fondens udgifter og indtægter optages på de årlige bevillingslove.«

Efter § 5 ledes fonden af et særligt skibsgarantiudvalg på ni medlemmer, der udpeges af erhvervsministeren. Formanden skal være uafhængig af brancheinteresser. Funktionsperioden er 3 år med mulighed for genvalg. Ministeren fører tilsyn med Garantifonden.

37) *Grundejernes Investeringsfond*[660]

Efter § 54 i lovbekendtgørelse nr. 166 af 10. marts 1998 om midlertidig regulering af boligforholdene (med senere ændring) forvalter *Grundejernes Investeringsfond* de lejeforhøjelser, der er bundet i medfør af den midlertidige boligreguleringslov og lejeloven. Fondens vedtægter skal godkendes af by- og boligministeren og skal indeholde bestemmelser til sikring af forsvarlig virksomhed, herunder revision. Revisor udpeges af ministeren.

Fonden ledes af en bestyrelse på ni medlemmer.

§§ 55 a-b indeholder bestemmelser om frigivelse af de bundne midler, § 56 om forrentning af de enkelte konti. Fonden udsteder efter § 55, stk. 2, beviser for indbetalinger. §§ 58-59 b indeholder anbringelsesregler.

§ 62, stk. 2, fastsætter, at medmindre bestyrelsen med by- og boligministerens og Finansudvalgets tilslutning bestemmer andet, fordeles eventuelt overskud ved fondens ophør forholdsmæssigt blandt de aktuelle indskydere.

38) *Den Grønne Fond*[661]

Den Grønne Fond er oprettet ved lov nr. 295 af 27. april 1994. Fondens formål er at støtte initiativer, som har til formål at engagere befolkningen i at fremme en miljøvenlig og økologisk udvikling og yder støtte til sådanne aktiviteter og initiativer. Midlerne kommer fra de årlige finanslove, men fonden kan modtage midler fra anden side. Bestyrelsen på tre medlemmer udpeges af miljøministeren, og loven præciserer, at afgørel-

660. *Folketingstidende 1978/79, tillæg A*, sp, 2586 ff. Grundejernes Investeringsfond er omtalt i *Offentlig interesse* s. 71 f, hvor fonden karakteriseres som et særligt forvaltningssubjekt.

661. *Folketingstidende 1993/94, tillæg A*, sp. 6173 ff.

ser om støtte ikke kan indbringes for andre. Medlemmerne beskikkes for et år, og ordningen administreres af et særligt kontor i Miljøstyrelsen. Efter § 3, stk. 7, kan miljøministeren fastsætte nærmere regler, *herunder* om regnskabsaflæggelse. Miljøministeren har ved bekendtgørelse fastsat retningslinier for, hvilke hovedtyper af aktiviteter og initiativer, der i særlig grad skal søges støttet med fondens midler, se bekendtgørelse nr. 54 af 2. februar 1996. Der er tale om en meget detailleret regulering, herunder hvilke aktiviteter og projekter, fonden ikke kan støtte.

I forarbejderne siges det under "Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser" følgende:

> »Navnet "Den grønne fond" er alene anvendt for at give ordningen et sigende og markant navn og der er således ikke tale om en egentlig fond.«

Ved lov nr. 434 af 10. januar 1997 oprettedes "Pulje til grøn beskæftigelse" med det formål at forbedre miljøet ved at fremme skabelsen af nye arbejdspladser inden for miljøområdet.[662] Ordningen svarer til Den Grønne Fond, bortset fra at bestyrelsen beskikkes for to år, og at § 5, stk. 4, giver hjemmel til, at bestyrelsen ved at oprette "delpuljer" kan delegere uddelingskompetencen til andre, herunder til private organisationer.

Der er udgivet to meget illustrative foldere om ordningerne; de er selvsagt lavet på genbrugspapir.

39) *Handelsflådens Velfærdsråd*[663]

Handelsflådens Velfærdsråd er efter § 1 i lov nr. 253 af 25. april 1990 (med senere ændring) en privat selvejende institution og har til opgave at varetage og fremme foranstaltninger vedrørende søfarendes velfærd til søs og under ophold i land. Velfærdsrådets midler tilvejebringes dels ved "brugerbetaling" (1 kr. per dag for hver søfarende, der er forhyret på et dansk handelsskib) dels offentlige tilskud.

Velfærdsrådet ledes af et råd og en direktør og står under tilsyn af erhvervsministeriet. Årsregnskab og budget skal godkendes af ministeren.

Handelsflådens Velfærdsråd blev oprettet ved lov i 1948. Industriministeriets Fremtidssikringsudvalg foreslog i 1988, at Velfærdsrådet blev "privatiseret", hvilket skete ved 1990-loven.

---

662. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 4812.
663. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 3535 ff.

I forarbejderne til § 1 hedder det, at Velfærdsrådet oprettes som privat, selvejende institution, men at institutionen ikke vil blive omfattet af fondslovene, da den oprettes ved lov og er undergivet tilsyn af industriministeren.

Der er udsendt cirkulære nr. 21 af 21. januar 2000 om vedtægter for Handelsflådens Velfærdsråd. § 1, stk. 2, fastlægger institutionens opgaver, medens §§ 2-3 omhandler Velfærdsrådets ledelse. Efter § 9 skal Velfærdsrådet efter anmodning meddele erhvervsministeren enhver oplysning om rådets forhold. Budget og regnskab skal godkendes af ministeren og revideres af Rigsrevisionen i overensstemmelse med § 3 i lov om revision af statens regnskab m.v. Ophør foretages af en likvidator; eventuel tiloversbleven formue anvendes til velfærdsformål for søfarende efter erhvervsministerens bestemmelse.

40) *Center for Ligebehandling af Handicappede*[664]

Center for Ligebehandling af Handicappede er en selvejende institution, der er oprettet i 1993 i henhold til Folketingsbeslutning B 43 af 2. april 1993 om ligebehandling af handicappede og ikke-handicappede borgere.

Vedtægterne er dateret og godkendt af Socialministeriet den 19. juli 1999. Det hedder i § 1, stk. 1, at centeret er "en selvejende institution i Socialministeriets ressort knyttet til Det Centrale Handicapråd." Formålet er efter § 2 bl.a. at indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af handicappede med andre borgere, at være àjour med såvel national som international viden inden for centrets formål og at gøre Det Centrale Handicapråd opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af handicappede, uanset om dette sker i statsligt, regionalt, kommunalt eller privat regi. Centret stillet sekretariat til rådighed for Det Centrale Handicapråd.

Institutionen ledes af en bestyrelse på 6 medlemmer, hvoraf formanden og fem medlemmer udpeges af og blandt medlemmerne af Det Centrale Handicapråd. Et medlem vælges af og blandt centrets faste medarbejdere. Socialministeriet udpeger en tilforordnet, der deltager fast i bestyrelsens møder men uden stemmeret. Funktionsperioden er fire år.

Efter § 7 er centret undergivet de til enhver tid af Den Sociale Sikringsstyrelse fastsatte bestemmelser om tilsyn m.v. Efter § 8 finansieres virksomheden af en finanslovsbevilling under Socialministeriet, og man

664. Forslag til finanslov 2001 § 15.64.04.

er undergivet de til enhver tid gældende statslige budget- og bevillingsregler. Også revisionen følger statens regnskabs- og revisionsregler.

§ 9 bestemmer følgende:

»Ændringer i vedtægterne kan kun foretages af bestyrelsen efter forudgående høring af Det Centrale Handicapråd og Den Sociale Sikringsstyrelse. Den endelige godkendelse og stadfæstelse foretages af Socialministeriet.

Stk. 2. Ved opløsning træffer Socialministeriet, efter indstilling fra Det Centrale Handicapråd, bestemmelse om anvendelse af Centrets eventuelle formue.«

41) *Center for små Handicapgrupper*[665]

Center for små Handicapgrupper er etableret som selvejende institution under Socialministeriet i 1990 og har til formål at bidrage til, at alle små og mindre kendte handicapgrupper og deres omgivelser får adgang til et højt kvalificeret tilbud om rådgivning, koordination og information under inddragelse af allerede eksisterende ressourcer omkring disse grupper, herunder egen indsats fra grupperne selv og deres omgivelser.

Centret er oprettet ved aktstykke 196 af 9. maj 1990. Valget af institutionsform er ikke kommenteret i aktstykket, hvor det blot konstateres, at centret får status som selvejende institution.

Centret ledes af en bestyrelse på 7 medlemmer, der udpeges af organisationer og myndigheder. Der er medarbejderrepræsentation. Bestyrelsen beskikkes af Socialministeriet for en 4-årig periode med mulighed for genbeskikkelse. Centret er undergivet de til enhver tid af Socialministeriet fastsatte bestemmelser om tilsyn m.v. og de statslige budget og bevillingsregler. Centret kan modtage fondsmidler.

Efter vedtægternes § 11 kan centret alene nedlægges af Socialministeriet. Socialministeriet træffer bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med centrets eventuelle formue.

42) *Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond*[666]

Fonden er oprettet ved §§ 5-6 i lov nr. 454 af 31. maj 2000 om væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb, hvor det hedder:

»Hestevæddeløbssportens finansieringsfond, der i det følgende benævnes fonden, oprettes med det formål at tilføre dansk hestevæddeløbssport

665. Forslag til finanslov 2001 § 15.64.06.

666. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 7538 ff.

midler og dermed gøre det muligt for selskabet at foranstalte væddemål på løb på hestevæddeløbssportens baner. Fonden skal endvidere tildele hundevæddeløbssporten midler, i det omfang hundeløb finder sted på hestevæddeløbssportens baner.

Stk. 2. De midler, som tilføres fonden, uddeles mindst en gang i kvartalet af fondens bestyrelse.

Stk. 3. Fondens administrations- og sekretariatsudgifter afholdes af fonden.

§ 6. Fonden ledes af en bestyrelse bestående af en formand og 4 medlemmer. Dansk Galop og Dansk Travsports Centralforbund udpeger hver 1 medlem. Skatteministeren udpeger de resterende 3 medlemmer, heraf 1 fra Tipstjenestens administration. Skatteministeren udpeger formanden blandt de medlemmer, ministeren udnævner. Bestyrelsen udnævnes for perioder på 4 år, og genudnævnelse kan finde sted.

Stk. 2. Bestyrelsen aflægger årligt regnskab og beretning til skatteministeren.«

Forarbejderne udtaler sig ikke om, hvilken retlig figur man har tænkt på.

43) *IFV-fonden*[667]

§ 2 i lov nr. 379 af 22. maj 1996 om en fond til investeringer i vækstmarkeder m.v. fastsætter, at der oprettes en fond til fremme af investeringer i vækstmarkeder i samvirke med erhvervslivet. Efter § 2, stk. 1, 2. pkt., er fonden en selvejende institution med navnet *Investeringsfonden for Vækstmarkeder*. (IFV-fonden). Fonden ledes af en bestyrelse, der udnævnes af erhvervsministeren. Ministeren skal godkende fondens vedtægter.

Kapitalen tilvejebringes ved indskud fra staten og private. Det hedder i bemærkningerne til § 2 bl.a.:

»Der er på finansloven for 1996 bevilget ...

Det forudses, at private virksomheder, herunder banker og forsikringsselskaber m.v., kan bidrage til fondens kapitalgrundlag.

I tilfælde af fondens ophør tilfalder dens nettoaktiver statskassen, ligesom det kan komme på tale at tilbageføre statslige midler, i det omfang kapitalen viser sig for stor i forhold til behovet.«

Under de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget fremhæves, at det overlades en uafhængig og kompetent bestyrelse at forvalte fonden inden for de lovmæssige afstukne rammer. Samtidig

667. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 4296 ff.

hedder det dog, at der skal foregå en evaluering efter 3 års virksomhed, hvorunder det bl.a. vil blive vurderet, om bestyrelseskonstellationen har fungeret hensigtsmæssigt.

§ 3 fastsætter, at lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for fonden. Dette begrundes i forarbejderne med fondens kommercielle virksomhed.

44) *Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene*[668]

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene er oprettet ved lov nr. 243 af 7. juni 1967. I § 9 i – nu – lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998 om internationalt udviklingssamarbejde hedder det, at

> »Med det formål at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene oprettes en fond til fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Fonden er en selvejende institution benævnt »Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene«.
>
> *Stk. 2*. Der kan af statskassen ydes tilskud til fondens virksomhed.
>
> *Stk. 3*. Fonden kan yde støtte til danske investeringer i Udviklingslandene ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål.
>
> *Stk. 4*. Fonden ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer for 3 år ad gangen udnævnes af udviklingsministeren, der tillige udpeger formand og næstformand blandt medlemmerne. Fondens daglige forretninger forestås af en direktør, der ligeledes udnævnes af udenrigsministeren. Udgifterne ved fondens administration udredes af fondens midler.
>
> *Stk. 5*. De nærmere retningslinjer for fondens virksomhed fastsættes i en vedtægt, der godkendes af udviklingsministeren.«

Fonden er også blevet kaldt "kaffefonden", idet dens oprindelige kapitalgrundlag var en andel af nettoindtægterne på rå kaffe, brændt kaffe, kaffeerstatning samt ekstrakter og essenser af kaffe, smh. 1967-lovens § 10, stk. 3.

45) *Institut for Grænseregionsforskning*[669]

Institut for Grænseregionsforskning er ifølge vedtægterne en selvejende institution, der finansieres af faste tilskud fra Sønderjyllands Amt og Forskningsministeriet. Instituttet driver forskning inden for problem-

668. *Folketingstidende 1972/73, tillæg A*, sp. 1521.
669. Forslag til finanslov 2001 § 19.55.40.

stillinger vedrørende den dansk-tyske grænseregion, de europæiske grænseregioner samt andre regionale problemstillinger. Ifølge forslag til finanslov for 2001 (§ 19.55.40.) er instituttet oprettet i 1976 ved et samarbejde mellem staten og Sønderjyllands Amt som følge af Danmarks medlemsskab af EU. Der er udarbejdet vedtægter.

46) *Investeringsfonden for Østlandene*[670]
Fonden er oprettet ved § 2 i lov nr. 828 af 19. december 1989 til fremme af investeringer i Østlandene i samvirke med dansk erhvervsliv (med senere ændringer). Fonden, der i loven betegnes som en selvejende institution, kan modtage tilskud eller garantikapital fra staten, erhvervslivet og private. Fonden ledes af en bestyrelse, der udpeges for tre år af udenrigsministeren. Støtte til danske investeringer kan efter § 2, stk. 3, ydes ved aktietegning, finansiering af undersøgelser, långivning, garantistillelse, uddannelse samt rådgivning. Denne udnævner en direktør. Udenrigsministeren har godkendt fondens vedtægt. Statstilskuddet andrager ganske betydelige beløb.

Om de retlige overvejelser om institutionsformen nævnes i forarbejderne alene, at fonden etableres med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene som forbillede.

47) *Det Kommunale Momsfond*[671]
Det kommunale momsfond blev oprettet i henhold til § 39, stk. 4, i den tidligere momslov. Efter § 6 i lov nr. 212 af 16. maj 1984 om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter (med senere ændringer) til merværdiafgift og om det kommunale momsfond skal fondens midler anvendes til finansiering af uddannelse- og forskningsvirksomhed af betydning for amtskommunerne og kommunerne og til finansiering af fælleskommunale opgaver. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler for bestyrelsen og virksomheden og yder et årligt tilskud til fondet.

Bestyrelsen er nærmere fastlagt ved bekendtgørelse. Den består af 7 medlemmer, der udpeges af Amtsrådsforeningen, Kommunernes Lands-

670. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 1633 ff.
671. *Det Kommunale Momsfond* er omtalt i *Offentlig interesse* s. 96 ff bl.a. med en fyldig og interessant redegørelse for baggrunden for fondets virke. Man kan se, at arbejdsgruppens medlemmer ligefrem har haft julelys i øjnene, når det afslutningsvis s. 100 hedder, at "... vurderes det, at fondet i kraft af en stor likviditetsbeholdning har opbygget en betydelig økonomisk dispositionsfrihed ved fastlæggelse af dets aktivitetsniveau. Som følge af dette vurderes Det Kommunale Momsfond fremover at have et væsentligt økonomisk manøvrerum."

forening, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Planlægningsrådet for forskning.

48) *Kulturministeriets Udviklingsfond*[672]
Efter § 1 i lov nr. 316 af 3. juni 1998 har *Kulturministeriets Udviklingsfond* til formål at sikre en aktiv udvikling af dansk kunst- og kulturliv ved at støtte og iværksætte initiativer, der er nyskabende eller tværgående. Fondens midler kommer fra de årlige finanslove, og tilskud fra fonden forudsætter normalt, at der sker medfinansiering fra ikke-statslig side. Fondsbestyrelsen på 9 medlemmer udpeges af kulturministeren. Beskikkelse sker for 3 år og 6 måneder, og beskikkelse kan ikke finde sted i to på hinanden følgende perioder. Bestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for kulturministeren eller anden myndighed, jf. § 6. Kulturministeren kan fastsætte bestemmelser om fondens virksomhed. Der er regler om regnskab og revision.

Udviklingsfonden afløste *Kulturfonden*, jf. lov nr. 1102 af 22. december 1993. Ifølge lovens forarbejder er der tale om "en tilskudsordning under Kulturministeriet. Ordningen administreres af den til formålet udpegede bestyrelse. Fonden er således ikke en fond i juridisk forstand." Samtidig betones dog behovet for at give kulturfondens bestyrelse størst mulig frihed for at opnå den størst mulige fleksibilitet og dynamik i fondens virksomhed.

49) *Københavns Havn*[673]
Efter § 1 i lov nr. 109 af 29.april 1913 var *Københavns Havnevæsen* en selvejende institution.

Ifølge § 2 i lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn »indtræder [Københavns Havn] i samtlige Københavns Havnevæsens rettigheder og forpligtelser.« Under Folketingets behandling af lovforslaget blev havnens status overvejet, og det hedder i Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning (*Folketingstidende 1991/92, tillæg B, sp. 2689 f*) bl.a. at »den retlige status for Københavns Havn er uforandret i forhold til lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen.«

I *U 1993.413 Ø* frifandt landsretten Trafikministeriet i en sag, som "Den selvejende institution Københavns Havn" havde anlagt med på-

672. *Folketingstidende 1997/98. (2. saml.), tillæg A*, sp. 1380 ff.
673. Københavns Havn er også omtalt i *Offentlig interesse* s. 53 ff og karakteriseres her som et selvstændigt forvaltningssubjekt. Se kap. 12 ovf. i slutningen.

stand om, at loven var ugyldig (subsidiært uden retsvirkning for havnen, mere subsidiært at der skulle betales fuldstændig erstatning for det tab, der måtte blive lidt).

I dommen oplyses det følgende:

»I forbindelse med overvejelser om den fremtidige anvendelse af ledige arealer i havneområdet blev der den 22. februar 1989 af Justitsministeriet udfærdiget et notat, hvorefter det var ministeriets opfattelse,

»at Københavns Havns status som et særligt forvaltningssubjekt ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten ved lov ophæver havnens stilling som særlig forvaltningsmyndighed og henlægger administrationen af havnen som et led i den almindelige statsforvaltning. Formuen kan i den forbindelse inddrages i statskassen med respekt af de rettigheder, der tilkommer de ansatte, lejerne af havnearealerne og havnens brugere i det omfang, brugernes ret er særligt beskyttet.

Lovgivningsmagten kan også med respekt af de nævnte rettigheder ved lov omorganisere havnens struktur, således at den gældende havneadministration bevares som en særlig forvaltningsenhed, men på den måde at dens kompetence begrænses til forvaltning af nogle nærmere angivne arealer, hvor den egentlige havnedrift fortsættes. De resterende arealer, som ikke længere er nødvendige for en effektiv drift af havnen, kan herefter ved loven overdrages til et statsligt udviklingsselskab, som med fornøden bevillingsmæssig hjemmel kan udvikle og afhænde arealerne til fordel for statskassen.«

Denne opfattelse blev imødegået i et notat af 3. marts 1989 fra Trafikministeriet, men fastholdt i en supplerende notits af 15. april 1991 fra Justitsministeriet.«

Som led i aftalen om finansloven for år 2000 blev det aftalt, *at* Københavns Havn skulle omdannes til et statslig aktieselskab, *og at* selskabet som led i omdannelsen skulle erlægge et "stiftertilgodehavende" på 1.750 mio. kr. i årene 2000-2004. Dette blev fulgt op af forslag L 163 til lov om Københavns Havn A/S, hvor det i bemærkningerne bl.a. hed:

»7. Forholdet til grundloven

7.1. Regeringen har vurderet, om en gennemførelse af lovforslaget – nedlæggelse af Københavns Havn og overførsel af dens aktiver og passiver til et statsligt aktieselskab – vil indebære ekspropriation efter grundlovens § 73 i forhold til Københavns Havn.

Det kan i den forbindelse oplyses, at Københavns Havn den 29. november 1999 har udtaget stævning mod trafikministeren med påstand om, at trafikministeren tilpligtes at anerkende, at det ikke ved lov kan bestemmes, at Københavns Havn skal omdannes til et statsligt aktieselskab. Københavns Havn gør i den forbindelse gældende, at Havnens status som

en selvejende institution indebærer, at en omdannelse af Københavns Havn til statsligt aktieselskab vil have karakter af ekspropriation.

Regeringens vurdering bygger på Justitsministeriets notat af 10. november 1999 om Københavns Havn retlige stilling, hvortil henvises. Notatets historiske oversigt over havnens styrelsesforhold er baseret på en redegørelse fra Rigsarkivet med titlen »Københavns Havns Forvaltning 1167-1960« og Rigsarkivets supplerende notat af 14. november 1999 om bidrag til Københavns Havn fra statskassen, Københavns Kommune eller private.

Justitsministeriets notat er tidligere blevet fremsendt til Trafikudvalget, Miljø- og Planlægningsudvalget, Finansudvalget og Retsudvalget.

I det følgende beskrives kort de konklusioner, som Justitsministeriet er nået frem til i det ovennævnte notat.

7.2. Justitsministeriet redegør indledningsvis – på baggrund af retspraksis, lovgivningspraksis og den statsretlige litteratur – for rækkevidden af bestemmelsen om ekspropriation i grundlovens § 73.

Det fremgår bl.a. heraf, at private, selvejende institutioner hører til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Selvejende institutioner med et alment formål nyder dog en ringere beskyttelse end andre private retssubjekter.

Det er ikke alle selvejende institutioner, der er private. Der findes således også statslige institutioner, som er selvejende. Disse institutioner betegnes som »særlige forvaltningssubjekter« (eller »særlige forvaltningsenheder«).

De særlige forvaltningssubjekter hører – i lighed med staten og kommunerne – til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Ønsker f.eks. en kommune at råde over en ejendom, som tilhører et særligt forvaltningssubjekt, skal reglerne i grundlovens § 73 iagttages.

I lovgivningspraksis og i den statsretlige litteratur er det imidlertid lagt til grund, at lovgivningsmagten – uden at der er tale om ekspropriation – kan gennemføre indgreb i styrelses- og formueforhold m.v. hos en statslig institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt (selvejende institution inden for den statslige forvaltning). Dette synspunkt har Højesteret også lagt til grund i sagen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, jf. Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 29 ff.

Begrundelsen herfor kan i forenklet form udtrykkes således: Lovgivningsmagten bestemmer, om en samfundsopgave skal udføres som led i den almindelige statsforvaltning (f.eks. i et departement eller i en styrelse) eller i en statslig selvejende institution. Om den ene eller den anden organisationsform vælges, bør ikke have nogen betydning for lovgivningsmagtens frihed til at gennemføre en omorganisering. Udføres opgaven i en statslig selvejende institution (et særligt forvaltningssubjekt), kan det derfor ikke afskære lovgivningsmagten fra f.eks. at nedlægge institutionen og overføre opgaven til den almindelige statsforvaltning og institutionens

formue til statskassen. En sådan råden fra lovgivningsmagtens side over, hvad der er statens, udgør ikke ekspropriation. Situationen adskiller sig statsretligt set ikke fra den situation, hvor lovgivningsmagten overfører ejendom fra et ministerium til et andet, og hvor der heller ikke er tale om ekspropriation. I begge tilfælde sker der alene en omfordeling inden for statens eget regi.

7.3. I Justitsministeriets notat behandles herefter spørgsmålet om Københavns Havns retlige status.

Det antages, at Københavns Havn er en selvejende institution. Dette fremgik udtrykkeligt af 1913-lovens § 1 (lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen), og dette forhold har den gældende lov om Københavns Havn fra 1992 ikke ændret på.

Der kan herom også henvises til Østre Landsrets dom af 12. januar 1993, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1993, side 413 ff, hvor landsretten tog stilling til, om den gældende lov om Københavns Havn havde ekspropriativ karakter i forhold til havnen.

Østre Landsret fandt, at loven ikke indebar ekspropriation. I dommens præmisser er der herom anført følgende:

[... gengivet ovenfor]

7.4. Ved vurderingen af det her rejste spørgsmål om ekspropriation er det derfor – som nævnt i punkt 7.2. ovenfor – afgørende, om Københavns Havn må anses for en statslig selvejende institution – det vil sige et særligt forvaltningssubjekt.

I vurderingen af dette spørgsmål har Justitsministeriet – i overensstemmelse med nyere statsretlig litteratur – bl.a. lagt vægt på havnens oprettelsesgrundlag, hvor havnens midler stammer fra, hvordan havnens overskud og underskud er dækket, hvordan havnens ledelse udpeges, og om havnen har tilknytning til det kommunale selvstyre.

Spørgsmålet er udførligt behandlet i afsnit 4 i Justitsministeriets notat. Konklusionen er her, at havnen må anses for en statslig institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt, dvs. en selvejende institution inden for den statslige forvaltning.

Der er i den forbindelse grund til at fremhæve følgende forhold:

a. Københavns Havn er ikke oprettet som en selvejende institution på grundlag af testamente eller en anden privatretlig disposition.

Tværtimod var det kongen, der havde oprettet den institution, der – i 1858, hvor den første lovregulering af havnevæsenets virksomhed fandt sted – varetog driften af den civile havn i København.

b. Private har ikke – inden den første lovregulering af havnens virksomhed i 1858 – indskudt midler i havnevæsenet på anden måde end gennem brugerbetaling m.v.

Havnens regnskaber fra 1858-1998 viser endvidere bl.a., at havnen ikke i denne periode har modtaget midler fra private, som ikke modsvarede en leveret ydelse fra havnen.

c. Det er lovgivningsmagten (kongen), der altid har bestemt, hvilken selvstændighed havnens ledelse skulle have. Havnens styrende organer har altid været undergivet statslig kontrol. Desuden har havnens ledelse altid været helt eller dog i altovervejende grad udpeget af det offentlige.
d. Havnens virksomhed er stedligt begrænset, men havnen er ikke en del af Københavns Kommune.

Med loven om Københavns Kommune af 1857 blev der åbnet mulighed for, at kongen (indenrigsministeren) henlagde havnevæsenet under Magistraten, men denne mulighed blev ikke udnyttet.

Spørgsmålet om at overføre havnen til kommunen var på ny fremme i forbindelse med den første lovregulering af havnens virksomhed i 1858, men lovgivningsmagten afviste dette. Baggrunden var, at havnevæsenets finansieringsgrundlag talte imod det, og at havnens tilknytning til orlogshavnen »ligefrem medfører, at Regjeringen ikke kan frafalde den Raadighed over Havnens Anliggender, der efter den hidtil bestaaende Lovgivning tilkommer den«.

7.5. Sammenfattende konkluderer Justitsministeriet, at det efter ministeriets opfattelse må antages, at der ikke vil være tale om ekspropriation efter grundlovens § 73 i forhold til Københavns Havn, hvis lovgivningsmagten foretager indgreb i havnens styrelses- og formueforhold m.v.

Det må således antages, at lovgivningsmagten f.eks. vil kunne nedlægge Københavns Havn som et selvstændigt retssubjekt, således at administrationen af havnen vil kunne overtages af den almindelige statsforvaltning. Lovgivningsmagten vil i den forbindelse kunne overføre havnens formue til statskassen.

Det må endvidere antages, at lovgivningsmagten vil kunne overføre havnens aktiver og passiver til et eller flere offentligt ejede selskaber eller lignende, der fortsætter havnens hidtidige aktiviteter. I den forbindelse vil den del af havnens formue, som det ikke findes nødvendigt at anvende til havnedrift m.v., kunne overføres til statskassen. Det kan ske samtidig med eller efter, at havnens aktiviteter er overtaget af et eller flere offentligt ejede selskaber.

Det tilføjes i notatet, at et eventuelt lovindgreb i Københavns Havns styrelses- og formueforhold m.v. må ske med respekt af de rettigheder, som tilkommer havnens kreditorer m.v.

7.6. Justitsministeriets konklusion, hvorefter Københavns Havn er et særligt forvaltningssubjekt, der – uden at der foreligger ekspropriation – kan omdannes til et statsligt aktieselskab, svarer til den konklusion, som Justitsministeriet nåede frem til i et notat af 22. februar 1989. Dette notat dannede grundlag for den daværende regerings lovforslag om Københavns Havn A/S og Københavns Havnefront, som er beskrevet i punkt 1 ovenfor.

I en voldgiftssag mellem Københavns Havn og Ørestadsselskabet I/S har voldgiftsretten, der bestod af 3 højesteretsdommere, i sin kendelse af 8. december 1999, taget stilling til Københavns Havns retlige status.

Sagen drejede sig om, hvorvidt Københavns Havn var berettiget til at betinge sig et vederlag for at meddele et samtykke til, at der gives Ørestadsselskabet tilladelse til opfyldning af visse vandarealer i havnen. Voldgiftsretten fastslog, at Københavns Havn ikke under henvisning til almindelige aftaleretlige regler kan betinge sig et vederlag for at meddele samtykke til opfyldning, som oversteg de faktiske udgifter for de ulemper og tab, der blev påført havnen i forbindelse med opfyldningen af vandarealerne.

Om Københavns Havns retlige status udtalte voldgiftsretten følgende (kendelsen, side 75 ff):

»I hvert fald siden lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen har Københavns Havn været en selvejende institution, der indtil gennemførelsen af lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn havde til opgave – inden for de grænser, der var angivet i den til enhver tid gældende lovgivning, og i henhold til det reglement, der var fastsat af Trafikministeriet (tidligere Ministeriet for offentlige arbejder) – at træffe beslutninger om Havnens anliggender. Denne status blev opretholdt ved 1992-loven, der beskriver Havnens formål som dels havnevirksomhed dels omdannelse af de områder, der ikke længere skal anvendes til havneformål. Havnen ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, hvoraf de 6, herunder formanden, vælges af regeringen, 3 af Københavns Kommune, 1 af Handelskammeret og 2 af medarbejderne. På denne baggrund og i øvrigt med støtte i lovens forarbejder må Københavns Havn også efter ikrafttrædelse af 1992 loven – anses som en særlig forvaltningsenhed, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder. Også den del af Havnens virksomhed, der består i – efter forretningsmæssige principper – at omdanne de havneområder, der ikke længere skal anvendes til havnedrift, skal derfor udøves i overensstemmelse med de formål, der er anført i loven om Københavns Havn. Afviklings- og omdannelsesvirksomheden skal derfor udøves under hensyn til en løbende virkeliggørelse af Københavns kommuneplan og i samarbejde med andre offentlige myndigheder".

Som det fremgår, fastslog voldgiftsretten, at Københavns Havn er en »særlig forvaltningsenhed«, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder.

7.7. På den anførte baggrund er det regeringens opfattelse, at lovforslaget ikke indebærer ekspropriation i forhold til Københavns Havn.«

Resultatet blev lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S. Efter § 1 opretter trafikministeren et aktieselskab, hvis aktiekapital indskydes af staten. I forbindelse med stiftelsen overtager Københavns Havn A/S samtlige institutionen Københavns Havns aktiver, det være sig fast ejendom, løsøre, rettigheder og andet. Samtidig overtager aktieselskabet samtlige institutionens passiver og forpligtelser.

50) *Landsbyggefonden*[674]
Efter § 76 i lovbekendtgørelse nr. 550 af 20. juni 2000 om almene boliger m.v. (med senere ændringer) er *Landsbyggefonden* en selvejende institution, der har til formål at fremme det almene byggeris selvfinansiering. Fonden ledes af en bestyrelse på ni medlemmer, hvor formanden og fire medlemmer vælges af Boligselskabernes Landsforening, Lejernes Landsorganisation vælger to medlemmer, der skal være boligtagere i alment byggeri, Kommunernes Landsforening vælger et medlem, medens Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune vælger et medlem i fællesskab. Funktionsperioden er 4 år med mulighed for genvalg. Fondens vedtægter skal godkendes af boligministeren, der kan forlange enhver oplysning om fondens virksomhed, herunder om bestyrelsens skøn over omfanget af fondens fremtidige udlånsvirksomhed og størrelsen af de forventede udlånsmidler, § 77, stk. 1 og 4. Regnskaberne revideres af statsautoriseret revisor og indsendes til boligministeren.

Fondens midler[675] stammer fra indbetalinger foretaget af lejerne i det almene byggeri, der er taget i brug før 1970, hvorimod der aldrig er ydet offentlige midler. Landsbyggefondens midler og virksomhed tager udgangspunkt i Boligselskabernes Landsbyggefond, hvis midler i 1996 blev overført til Landsbyggefonden. Samtidig overtog Landsbyggefonden også nettokapitalen fra Boligselskabernes Garantifond, der var oprettet som selvejende institution i 1965. Denne fond havde til formål at stille garanti for lån til almennyttigt byggeri.

51) *Lodsreguleringsfonden*[676]
§§ 13-14 i lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989 (lodsloven) fastsætter følgende:

»**§ 13**. Betaling i henhold til § 9[677] deles mellem Lodsreguleringsfonden og lodser efter bestemmelser, der fastsættes af forsvarsministeren.

§ 14. Lodsreguleringsfonden stiller materiel, bygninger og personale m.v. til rådighed for lodserne og afholder de dermed forbundne udgifter. Fon-

674. Landsbyggefonden er omtalt i *Offentlig interesse* s. 69 f, hvor fonden kategoriseres som et særligt forvaltningssubjekt.
675. Kilde: Betænkning om fonde med offentlig interesse s. 69 f.
676. *Folketingstidende 1978/79, tillæg A*, sp. 1779 ff og *Folketingstidende 1988/89, tillæg A*, sp. 4423 ff.
677. Det hedder i § 9, stk. 1, at betaling for lodsning eller anden sejladsvejledning ydes efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse på grundlag af 1) det lodsede skibs størrelse og dybgang, 2) lodsningens længde og varighed samt 3) farvandets beskaffenhed. – Der er god økonomi i fonden.

den betaler endvidere lodsernes bidrag til Lodspensionskassen eller anden pensionsordning.

Stk. 2. Forsvarsministeren fastsætter de nærmere regler for fondens virksomhed.

Stk. 3. Såfremt fondens midler ikke er tilstrækkelige til betaling af de i stk. 1 nævnte ydelser, udredes det manglende beløb af statskassen.«

Der er fastsat nærmere regler ved cirkulære af 30. marts 1995 om lodsreguleringsfondens virksomhed.

52) *Lønmodtagernes Dyrtidsfond*[678]

Lønmodtagernes Dyrtidsfond blev oprettet i 1980. Ifølge § 1 i lovbekendtgørelse nr. 281 af 1. maj 1995 (med senere ændringer) er Dyrtidsfondens opgave at forvalte og udbetale de midler, der hidrører fra indbetaling af dyrtidsportioner i 1977. Efter § 4 ledes fonden af en bestyrelse og en direktør. Bestyrelsen består af 21 medlemmer; 6 medlemmer udpeges af finansministeren, medens 15 medlemmer er de til enhver værende lønmodtagerrepræsentanter i Arbejdsmarkedets Tillægspension.

Arbejdsministeren godkender fondens vedtægter, senest bekendtgørelse nr. 1249 af 16. december 1996. Det hedder i § 1, stk. 1, at »Lønmodtagernes Dyrtidsfond er en selvejende institution, oprettet ved lov nr. 7 af 9. januar 1980, med den opgave at forvalte og udbetale de midler ...« Efter § 9 tilskrives fondens overskud én gang årligt de enkelte lønmodtageres konti i forhold til deres andel i den samlede formue. § 12 fastsætter, at fonden er undergivet tilsyn af Finanstilsynet.

53) *Lønmodtagernes Garantifond*[679]

Lønmodtagernes Garantifond blev stiftet ved lov i 1972 med det formål at give lønmodtagerne sikkerhed for at få dækket privilegerede lønkrav. Fondens kapitalgrundlag skabes ved indbetalinger fra arbejdsgivere. Staten yder hvert år et bidrag til fondens udgifter, jf. § 9 i lovbekendtgørelse nr. 1114 af 12. december 1996.

Efter lovens § 11 administreres garantifonden af Arbejdsmarkedets Tillægspension (nævnt ovenfor).

Hos *Peer Schaumburg-Müller* & *Bo Lauritzen*: Lønmodtagernes Garantifond (1995) s. 172 hedder det, at Lønmodtagernes Garantifond er en selvstændig, selvejende institution, der har ledelse og administration fælles med ATP. Lov om offentlighed i forvaltningen gælder.

678. *Folketingstidende 1979/80,tillæg A*, sp. 689 ff.
679. *Folketingstidende 1971/72, tillæg A*, sp. 417.

54) *Markedsordninger for landbrugsvarer*[680]

§§ 6-10 i lovbekendtgørelse nr. 818 af 3. november 1999 om administrationen af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. (med senere ændringer) har følgende ordlyd:

»**§ 6**. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan efter indstilling fra de i § 8, stk. 1, nævnte bestyrelser og efter indhentet udtalelse fra de i § 2 nævnte udvalg fastsætte regler om betaling af afgifter af landbrugsvarer, der fremstilles her i landet, og om betaling af de samme afgifter af tilsvarende landbrugsvarer, der indføres her til landet, samt om, i hvilket omfang sådanne afgifter skal refunderes for landbrugsvarer, når disse indgår som materiale i industrielt fremstillede varer. Afgifterne indgår i en produktionsafgiftsfond for hver sektor, hvor opkrævning finder sted.

Stk. 2. Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri modtager fra Skatteministeriet en andel af de midler, som indbetales til statskassen i henhold til lov om afgift af bekæmpelsesmidler. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan bestemme fordelingen mellem

1) Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri,
2) Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget, og
3) Promilleafgiftsfonden for landbrug.

Stk. 3. (se ndf.)

Stk. 4. Andelen af de i stk. 2 nævnte offentlige midler fastsættes af Skatteministeriet for det kommende finansår som et årligt beløb, der svarer til 4,3 promille af den afgiftspligtige grundværdi på landbrugs- og gartneriejendomme m.v. bortset fra de afgiftspligtige grundværdier, der er fastsat for stuehuse med tilhørende grund og have.

...

§ 7. Fondenes midler anvendes til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med afsætningsfremme, forskning og forsøg, produktudvikling, rådgivning, uddannelse, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse og kontrol samt i øvrigt til foranstaltninger, som ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri giver tilladelse til. Midlerne anvendes endvidere til dækning af omkostningerne ved kontrol med midlernes korrekte anvendelse. De i § 6, stk. 1, nævnte midler skal anvendes inden for de sektorer, hvor de er opkrævet.

...

§ 8. Produktionsfondene ledes af hver sin bestyrelse, der udpeges af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri efter indhentet udtalelse fra de repræsentative brancheorganisationer, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Forbrugerrådet. Fondenes vedtægter skal godkendes af ministeren.

680. *Folketingstidende 1989/90, tillæg A*, sp. 4093 *ff*.

Stk. 2.-3. (Om bestyrelsernes sammensætning)

Stk. 4. Bestyrelsen skal påse, at forvaltningen af midlerne sker i overensstemmelse med dette kapitel, regler fastsat i medfør heraf eller lovgivningen i øvrigt. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan afsætte et bestyrelsesmedlem, som har medvirket til beslutninger i strid med disse bestemmelser.

Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan meddele påbud til bestyrelsen om at bringe forhold, der strider mod bestemmelser i dette kapitel eller mod regler fastsat i medfør heraf, i overensstemmelse med bestemmelsen.

Stk. 4. Afgørelser, der træffes af en bestyrelse, kan indbringes for ministeren inden 4 uger, efter at afgørelsen er meddelt klageren. Ministeren kan ændre bestyrelsens afgørelser, uden at der foreligger klage.

§ 9. Budgetter og regnskaber for de enkelte fonde skal godkendes af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri efter indstilling fra den pågældende bestyrelse og efter indhentet udtalelse fra de i § 2 nævnte udvalg. Ministeren kan dog uden indstilling foretage ændringer i budgetterne for de i § 6, stk. 2 og 3, nævnte fonde.

Stk. 2. Ministeren fastsætter de nærmere regler for fondene om udarbejdelsen af budgetter og regnskaber samt om administration og revision. Fondenes regnskaber skal revideres af statsautoriserede eller registrerede revisorer.

§ 10. Enhver skal efter anmodning fra ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri meddele de oplysninger, der skønnes nødvendige i forbindelse med opkrævning og anvendelse af de i § 6 nævnte midler.

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om kontrol med disse oplysninger.

Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om den regnskabsførelse m.v., der skal følges af virksomheder i forbindelse med opkrævning og anvendelse af de i § 6 nævnte midler.

Stk. 4. De kontrollerende myndigheder har, såfremt det skønnes nødvendigt, mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til enhver virksomhed eller organisation, der skal betale afgifter i henhold til § 6. De kontrollerende myndigheder er berettiget til at efterse de pågældende virksomheders eller organisationers varebeholdninger, forretningsbøger, øvrigt regnskabsmateriale, ledsagedokumenter samt korrespondance m.v. Virksomhedernes indehavere eller organisationerne og de i virksomhederne eller organisationerne beskæftigede personer skal yde den fornødne vejledning og hjælp ved foretagelsen af ovennævnte eftersyn, og ovennævnte materiale skal på de kontrollerende myndigheders begæring udleveres eller indsendes til de kontrollerende myndigheder.«

Ved lov nr. 334 af 16. maj 2001[681] oprettedes *Fonden for økologisk land-*

681. Lovforslag nr. 176.

brug (efter forarbejderne med det sigte at synliggøre og forstærke støtten til økologiske aktiviteter). Det hedder i § 6, stk. 3, 2. pkt., at ministeren kan bestemme, at en andel af midlerne kan indgå i fonden. § 8, stk. 3, indeholder en bestyrelsesregel samt fastsætter, at vedtægterne skal godkendes af ministeren.

55) *Produktionsafgiftsfonden (skove)*[682]
§§ 20-20 a i skovloven (lovbekendtgørelse nr. 959 af 2. november 1996 med senere ændring) fastsætter følgende:

»Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om betaling af produktionsafgifter på juletræer og pyntegrønt, som dyrkes her i landet.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte de nærmere regler om opkrævningen af de offentlige midler, som er nævnt i stk 1, herunder at opkrævningen henlægges til en brancheorganisation.

Stk. 3. Produktionsafgifterne indgår i en fond, jf. § 20 a, hvis midler kan anvendes til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med afsætningsfremme, forskning og forsøg, produktudvikling, rådgivning og uddannelse samt øvrige foranstaltninger inden for juletræs- og pyntegrøntsektoren, som ministeren giver tilladelse til.

Stk. 4. En del af den afgift, som indbetales til statskassen i medfør af lov nr. 416 af 6. juni 1995 om afgift på bekæmpelsesmidler, og som overføres til landbrugets promillefonde, kan ligeledes indgå i fonden.

Stk. 5. Ministeren kan inden for rammerne fastlagt i finansloven yde tilskud til produktionsafgiftsfonden.

§ 20 a. Til fordeling af de i produktionsafgiftsfonden opsamlede midler udpeger miljø- og energiministeren en fondsbestyrelse efter indhentet udtalelse fra de repræsentative brancheorganisationer.

Stk. 2. Ministeren fastsætter de nærmere regler for fondens virke og for fondsbestyrelsens arbejde og forpligtelser, herunder om, at fondsbestyrelsen kan træffe afgørelse om finansiering af foranstaltninger som nævnt i § 20, stk. 3, og om udarbejdelse af budgetter og regnskaber samt om administration og revision.

Stk. 3. Bestyrelsen skal påse, at forvaltningen af produktionsafgiftsfondens midler sker i overensstemmelse med § 20 og § 20 a, regler fastsat i medfør heraf og lovgivningen i øvrigt. Ministeren kan afsætte et bestyrelsesmedlem, som har medvirket til beslutninger i strid med disse bestemmelser.

Stk. 4. Medlemmer af bestyrelsen, som under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet fonden skade, er pligtige at erstatte denne.

682. *Folketingstidende 1988/89, tillæg A*, sp. 2419 ff.

Stk. 5. Bestemmelsen i stk. 4 gælder også for revisorer. Er et revisionsselskab valgt til revisor, er både revisionsselskabet og den revisor, hvem revisionen er overdraget, erstatningsansvarlige. Beslutning om anlæggelse af søgsmål, herunder om erstatningskravets størrelse, mod bestyrelsesmedlemmer, revisionsselskaber eller revisorer træffes af bestyrelsen eller af ministeren.

Stk. 6. Hvis der i fonden indgår midler, som er overført fra landbrugets promilleafgiftsfonde efter reglerne i lov om administration af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v, meddeler ministeren ved hvert finansårs udløb et af Folketinget nedsat udvalg, hvilke midler der er indgået i produktionsafgiftsfonden, og hvordan midlerne er anvendt.«

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har udstedt flere bekendtgørelser om fonden og har bl.a. bestemt, at den skal ophøre den 31. december 2001.

56) *Rejsegarantifonden*[683]

Rejsegarantifonden er efter § 1 i lov nr. 315 af 14. maj 1997 en privat selvejende institution, der skal yde rejsekunder rejsebistand. Fonden ledes af en bestyrelse på fem medlemmer, der udnævnes af erhvervsministeren. Ministeren godkender fondens vedtægter, der efter § 12, stk. 1, skal indeholde bestemmelser om anbringelse af fondens midler.

Loven indeholder meget detaillerede regler om arrangørers og formidleres *registreringspligt* og *garantistillelse*. Herudover er der "brugerbetaling" på 5 kr. per deltager i et rejsearrangement, der er omfattet af fondens dækningsområde.

Efter § 24 kan fondens afgørelser vedrørende registreringspligt og sikkerhedsstillelse indbringes for Erhvervsankenævnet.

Fonden blev oprettet som en selvejende institution allerede ved lov nr. 150 af 10. april 1979, men EF's såkaldte pakkerejsedirektiv nødvendiggjorde en revison af loven.

57) *Den sociale pensionsfond*[684]

Efter § 1 i lovbekendtgørelse nr. 905 af 15. december 1986 om den sociale pensionsfond skal renterne og grundkapitalen af fondens obligationsbeholdning anvendes "i overensstemmelse med den særlige lovgivning herom til ydelse af pensionsforbedringer til personer, der har ret

683. *Folketingstidende 1978/79, tillæg A*, sp. 2145 ff *og Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 2718.
684. *Folketingstidende 1969/70, tillæg A*, sp. 2681.

til social pension og til delpension." Ikke-anvendte midler henlægges til fonden. Efter stk. 2 bestyres fonden af socialministeren og finansministeren, og det fastsættes, at fondens midler skal anbringes i obligationer.

Midlerne stammer fra opkrævning af et særligt folkepensionsbidrag fra 1970-1982. Pligten påhvilede alle skattepligtige under 67 år, jf. lov nr. 270 af 4. juni 1970. Endvidere henlagde man et beløb på 216 mio. kr., der stod i Danmarks Nationalbank på statens konto for invalide- og folkepension.

Ved lov nr. 1041 af 23. december 1998 ændredes loven, således at også dele af grundkapitalen kan anvendes til fondens formål.

58) *Statens Kunstfond*[685]

Statens Kunstfonds virksomhed er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 220 af 17. februar 1998. Kunstfonden skal ifølge § 1, stk. 1, virke til fremme af dansk skabende kunst. Dette sker gennem ydelser til kunstnere, indkøb af kunst, tilskud til udsmykning af statens bygninger og anlæg m.v. samt støtte til kunstneres efterladte. Fonden ledes af en bestyrelse, men den væsentligste administration sker gennem en række udvalg, jf. § 4, stk. 5, hvorefter udvalgene selvstændigt administrerer de dem tillagte fondsmidler. § 4, stk. 2 og 3, indeholder meget detaillerede regler om udpegelse af udvalgsmedlemmerne. Kulturministeren udpeger formændene, der atter indgår i fondsbestyrelsen. Der er nedsat et repræsentantskab til at følge fondens virksomhed, bl.a. med deltagelse af repræsentanter for de politiske partier.

Fondens midler kommer fra finansloven, jf. § 6. Overskydende beløb kan overføres til næste finansår. Fondens administrationsudgifter afholdes af statskassen.

Kulturministeren har fastsat nærmere regler om fondenes virksomhed.[686]

59) *Sygekassernes Helsefond*[687]

§ 30, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998 om offentlig sygesikring fastsætter følgende:

> »Midler indestående i anerkendte sygekasser og sammenslutninger af sådanne, Statsbanepersonalets sygekasse og Danske Sygekassers Udlig-

685. *Folketingstidende 1977/78, tillæg A*, sp. 1447 ff.
686. Forslag til finanslov 2001 s. 1585-1594 indeholder en meget fyldig oversigt over kunstfondens virke.
687. *Folketingstidende 1970/71, tillæg A*, sp. 2433.

ningskasse for Begravelseshjælp indgår i en fond, hvis indtægter kan anvendes til støtte af socialmedicinsk, sundhedsmæssig og lignende virksomhed, til etablering af plejehjem og til at imødekomme behovet for efterløn og understøttelse til tidligere ansatte ved sygekasser m.v. og sådannes efterladte. Midler, der er hensat til pensionsformål, eller som med socialministerens godkendelse overføres til kommuner i forbindelse med disses overtagelse af pensionsforpligtelser over for tidligere ansatte og disses efterladte, kan dog holdes uden for fonden. Socialministeren fastsætter nærmere regler om fondens ledelse og virksomhed og om tilsyn med fonden.«

60) *Søren Kierkegaard Forskningscenteret*[688]

Søren Kierkegaard Forskningscenteret er en erhvervsdrivende fond, der er stiftet med en grundkapital på 300.000 kr. af Danmarks Grundforskningsfond, som efter vedtægternes § 3, stk. 3, har givet fonden tilsagn om tilskud i perioden 1999-2003.[689] Fonden kan modtage indtægter fra anden side.

Fondens formål er at fremme Søren Kierkegaard forskningen nationalt og internationalt, herunder at udgive en kritisk udgave af Søren Kierkegaards samlede værker. Fonden ledes af en bestyrelse, der udpeges for 3 år ad gangen. Stifteren udpeger formanden og næstformanden, der skal have økonomisk indsigt, og Det Danske Sprog og Litteraturselskab, Københavns Universitet og Det Kongelige Bibliotek udpeger hvert et medlem. I § 5 hedder det, at »For at sikre en løbende udskiftning af bestyrelsens medlemmer kan bestyrelsesmedlemmerne, bortset fra formanden, kun genudpeges én gang, og ved hver genudpegning skal der ske en udskiftning af mindst to af de fire medlemmer.«

Træffes der beslutning om ophævelse af fonden, skal der samtidig træffes bestemmelse om anvendelse af fondens formue til fremme af Søren Kierkegaard forskningen nationalt og internationalt. Ophavsretten til Søren Kierkegaards Skrifter overdrages til Det Danske Sprog- og Litteraturselskab, medmindre der træffes anden beslutning.

61) *Teatre*

Teatre har i tidens løb ofte været organiseret som selvejende institutioner (fonde). Der henvises til kap. 7 (under afsnit *2*).

688. *Kilder*: Fondens vedtægter samt Årsberetning og årsregnskab 1998-2000 for Danmarks Grundforskningsfond.
689. Se herom Årsberetning 1999 og 2000 for Danmarks Grundforskningsfond.

62) *Team Danmark*[690]
"Den selvejende institution til fremme af Dansk eliteidræt" er oprettet ved § 1 i lov nr. 643 af 19. december 1984 med den opgave at iværksætte, koordinere og effektivisere fælles foranstaltninger for eliteidrætten i Danmark. Institutionen ledes af et repræsentantskab og en bestyrelse.

I lovens § 7 hedder det:

> »Institutionens budget, regnskab og beretning sendes til ministeren for kulturelle anliggender med repræsentantskabets bemærkninger. Ministeren for kulturelle anliggender forelægger for folketingets kulturudvalg det nævnte materiale ledsaget af ministerens udtalelse/vurdering.«

Om kategoriseringen hedder det i forarbejderne,[691] at »Institutionen skal have status som en selvstændig, af staten uafhængig organisation og vil dermed videreføre traditionen for organisering af arbejdet inden for de frivillige idrætssektorer.«

Efter § 2 ledes institutionen af et repræsentantskab som øverste myndighed og en bestyrelse.

63) *Teknologirådet*[692]
Teknologirådet er efter § 1 i lov nr. 375 af 14. juni 1995 en selvejende institution bl.a. med formål at følge den teknologiske udvikling og at formidle resultatet af arbejdet. Der udpeges en bestyrelse på 11 medlemmer, der beskikkes af forskningsministeren og (smh. § 5) »i tilknytning til bestyrelsen« et repræsentantskab på højst 50 medlemmer. Rådets rammebevilling fastsættes på de årlige finanslove, jf. § 9, og statens almindelige regler for regnskab og revision gælder. Forskningsministeren fører tilsyn med rådet, herunder med Teknologirådets administration og anbringelse af midler, lovens § 11, stk. 1.

§ 12 bestemmer, at statskassen ved Teknologirådets nedlæggelse overtager rådets rettigheder og forpligtelser.

64) *Transportrådet*[693]
Transportrådet er stiftet ved lov nr. 396 af 20. maj 1992 om oprettelse af et transportråd. Rådet er nedsat med henblik på at styrke beslut-

690. *Folketingstidende 1984/85, tillæg A*, sp. 407 ff.
691. *Folketingstidende 1984/85, tillæg A*, sp. 412.
692. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 1165 ff.
693. *Folketingstidende 1991/92, tillæg A*, sp. 6407 ff.

ningsgrundlaget på trafikområdet på et tidspunkt, hvor transportsektoren stod over for store udfordringer af miljø- og energimæssig art.

Der er 7 medlemmer, der udpeges i deres personlige egenskab af trafikministeren efter samråd med miljøministeren. Udpegningsperioden er 3 år med mulighed for genvalg. § 2, stk. 3, fastsætter, at Rådet tilstræbes sammensat, således at såvel forskningen som private og offentlige brugere bliver repræsenteret. Efter lovens § 4 følger Rådet statens almindelige regler for regnskabsaflæggelse og revision.

65) *Turismens UdviklingsCenter (TUC)*

Turismens UdviklingsCenter er en erhvervsdrivende fond. På fondens hjemmeside (www.tuc.dk) kan man læse en pressemeddelelse af 28. februar 2001, hvorefter der har været en svigtende egenindtjening som følge af lavere efterspørgsel fra det private turisterhverv. Den negative indtjening har medført, at bestyrelsen har besluttet at afvikle fonden. Dette kan dog ikke ske uden økonomisk støtte fra Erhvervsministeriet.

Institutionen var omtalt under § 26.35.02.20 i finanslovsforslaget for 2001. Det oplyses her, at institutionen blev oprettet i 1996 af Erhvervsministeriet og brancheorganisationen Turismens Fællesråd med det formål at virke som centralt erhvervsservice center for turismen i form af virksomhedstilpasset rådgivning, forum for ledelsesudvikling og uddannelse samt dokumentations- og formidlingsvirksomhed. Et femårigt basistilskud blev nedtrappet i takt med stigende erhvervsfinansiering indtil 31. december 2000. Af det første forslag for 2002 fremgår under overskriften *Kompetenceudvikling og bæredygtig udvikling*, at Erhvervsministeriet ifølge aktstykke 154 af 21. marts 2001 kan anvende midler til at dække omkostninger i forbindelse med en solvent afvikling af fonden.

66) *TV 2*[694]

§ 19, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 701 af 15. juli 2001 om radio- og fjernsynsvirksomhed fastsætter, at *TV 2* er en selvejende institution. TV 2 skal efter § 6 b sammen med Danmarks Radio udøve public service virksomheden over for hele befolkningen i overenstemmelse med de principper, der er nedfældet i loven. Institutionen ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, der beskikkes af kulturministeren. Ministeren udpeger 8 medlemmer, der tilsammen skal repræsentere mediemæssig, kulturel, ledelsesmæssig og erhvervsmæssig indsigt. De regionale styrelser

694. *Betænkning nr. 986/1983 om et øget dansk tv-udbud (Mediekommissionens betænkning nr. 5)* og *Folketingstidende 1985/86, tillæg A*, sp. 5689 ff.

udpeger i fællesskab to medlemmer. Hertil kommer medarbejderrepræsentation.

§ 30, stk. 1. fastlægger, at TV 2's samlede virksomhed finansieres gennem TV 2's andel af licensafgifterne og gennem reklameindtægter, salg af programmer, tilskud, udbytte og overskudsandele.

Låneoptagelse over en vis grænse kræver kulturministerens godkendelse.

Der er udstedt bekendtgørelse nr. 1346 af 18. december 2000 om vedtægt for TV 2. Her gentages i § 1, stk. 1, at TV 2 er en selvejende institution. § 4 stiller en række krav til udsendelsesvirksomheden. Efter § 13 ledes institutionen af en bestyrelse på 11 medlemmer (den centrale bestyrelse), som beskikkes af kulturministeren. Der er medarbejderrepræsentation, og de regionale bestyrelser er repræsenteret. Medlemmer af Folketinget kan ikke være medlemmer af bestyrelsen, og den samlede bestyrelse skal repræsentere mediemæssig, kulturel, erhvervsmæssig og ledelsesmæssig indsigt.

67) *Udrykningsholdet. Videns- og rådgivningscenteret for indsatsen over for utilpassede unge*[695]

Centeret *Udrykningsholdet* er etableret som en selvejende institution den 1. januar 2000. Centerets formål er gennem et positivt samarbejde og en forpligtende dialog at forbedre grundlaget for, at kommuner og andre lokale myndigheder kan træffe beslutning om lokale tiltag og løsninger vedrørende utilpassede unge. Vedtægterne er godkendt af Den sociale Sikringsstyrelse og fastsætter bl.a., at centeret er etableret for en 4-årig periode, hvor der skal ske en evaluering efter $3^1/_2$ år. Centeret kan alene nedlægges af Socialministeriet, der i givet fald træffer bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med den eventuelle formue.

Udrykningsholdet har meget fyldige vedtægter. Da institutionen er stiftet efter 1998-betænkningen om fonde med offentlig interesse (omtalt ovf. kap. 5), er de optaget som bilag C til afhandlingen.

68) *Udviklingscenteret for Folkeoplysning og Voksenundervisning*[696]

Udviklingscenteret er en selvejende, statsunderstøttet institution, der blev oprettet ved aktstykke nr. 144 af 13. december 1983.

Institutionens formål er at »inspirere til fornyelse og udvikling af folkeoplysning og voksenundervisning.«

695. Forslag til finanslov 2001 § 15.13.47.
696. Forslag til finanslov 2001 § 20.72.11.10.

69) *UdviklingsCenter for beskæftigelse på særlige vilkår*[697]
UdviklingsCenter for beskæftigelse på særlige vilkår er efter vedtægternes § 2 en selvejende institution under Arbejdsministeriet og Socialministeriet. Centerets formål er at skabe et rummeligt arbejdsmarked med beskæftigelsesmuligheder for personer med begrænsninger i arbejdsevnen. UdviklingsCenterets indsats kan rette sig mod såvel beskæftigede, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen er i risiko for at miste arbejdet som mod ledige, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen ikke vil kunne opnå beskæftigelse på ordinære vilkår på arbejdsmarkedet.

Efter vedtægternes § 4 er UdviklingsCenterets opgave at indsamle og formidle viden om såvel de gældende regler for job på særlige vilkår med offentlige tilskud som viden om, hvorledes man lokalt i praksis kan gribe opgaven an i forbindelse med at etablere job på særlige vilkår såvel efter de sociale kapitler uden tilskud som støttede job. UdviklingsCenteret kan bistå med at være igangsættende og understøttende overfor arbejdspladser og relevante sociale- og arbejdsmarkedspolitiske myndigheder, og skal kunne bidrage med rådgivning og vejledning i processen. UdviklingsCenteret skal følge lovgivningen og den faglige udvikling på området og skal indsamle, systematisere og formidle erfaringer mellem aktører og myndigheder.

UdviklingsCenteret skal kunne informere om eksisterende støttemuligheder og skal kunne yde konsulentbistand i forbindelse med udarbejdelse af ansøgninger om støttemidler. UdviklingsCenteret kan selv gennemføre og indgå i projekter, som bidrager til at fremme udbredelsen af job på særlige vilkår og kan hertil søge støtte fra relevante puljemidler.

UdviklingsCenteret kan gennemføre projekter for Arbejdsministeriet, Socialministeriet eller andre som indtægtsdækket virksomhed.

Institutionen ledes af en bestyrelse på 18 personer, hvor formanden udpeges af arbejdsministeren og socialministeren. 2 medlemmer udpeges af Arbejdsministeriet og resten af organisationer, andre ministerier m.v. Bestyrelsen beskikkes af Arbejdsministeriet og Socialministeriet for en periode af 4 år.

Vedtægternes § 10 bestemmer, at UdviklingsCenteret er undergivet de til enhver tid af Arbejdsministeriet og Socialministeriet fastsatte bestemmelser om tilsyn mv. UdviklingsCenterets virksomhed finansieres over

697. Forslag til finanslov § 17.49.30.

Finansloven og er undergivet de til enhver tid gældende statslige budget- og bevillingsregler. Regnskabet føres i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Det påhviler bestyrelsen hvert år at indsende forslag til budget og regnskab efter de for statsinstitutioner gældende budget- og regnskabsregler. Budget og regnskab indsendes til Arbejdsministeriet og Socialministeriet. Udviklingscentrets regnskab revideres af Rigsrevisionen efter de for revision af statens regnskaber gældende regler.

UdviklingsCenteret kan alene nedlægges af Arbejdsministeriet og Socialministeriet i fællesskab, § 14. Ministerierne træffer i så tilfælde bestemmelse om, hvad der skal ske med Centrets eventuelle midler.

70) *Center for Udviklingsforskning*[698]

Efter § 12, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998 om internationalt udviklingssamarbejde er Center for Udviklingsforskning en selvstændig institution under Udenrigsministeriet. Efter bestemmelsen er centrets opgave at udføre samfundsvidenskabelig udviklingsforskning og at yde service og vejledning ved forskeruddannelse på området. Reglerne for virksomheden fastsættes i en statut, der skal godkendes af udviklingsministeren.

Center for Udviklingsforskning ledes af en bestyrelse på 7-11 medlemmer, udnævnt af udviklingsministeren for 3 år. Udviklingsministeren udnævner ligeledes en direktør.

71) *Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling*[699]

Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling er en selvejende institution under Sundhedsministeriet. Etableringen er sket efter en forespørgselsdebat i Folketinget i december 1998, og der er foreløbig afsat midler til en tre-års periode.

Videns- og Forskningscenterets formål er at øge kendskabet til effekten af forskellige former for alternativ behandling og medicin, at fremme kvalificeret forskning på området samt at fremme en dialog mellem det sundhedsfaglige personale og alternative behandlere.

Sundhedsministeren har godkendt centerets vedtægter den 1. juli 2000. Det hedder i § 1, at centeret er en selvejende institution under Sundhedsministeriet. Det ledes af en bestyrelse på 11 medlemmer, der beskikkes af sundhedsministeren efter indstilling fra en række organisationer og myndigheder. Sundhedsministeren udpeger personligt to med-

698. *Folketingstidende 1988/89, tillæg A*, sp. 4873 ff.
699. Forslag til finanslov 2001 § 16.33.02.

lemmer, og formanden udpeges blandt disse. Om finansiering og tilsyn hedder det i vedtægternes § 6, stk. 1, at centerets driftsudgifter afholdes af den bevilling, der er fastsat på finansloven. Centeret kan dog udføre tilskudsfinansieret og indtægtsdækket virksomhed, og man kan modtage private gaver og tilskud, indtægter fra EU-forskningsprogrammer m.v. Sundhedsministeren fører tilsyn med centeret.

Efter § 7 er centeret i sin virksomhed omfattet af de gældende regler for statslige bevillinger samt regnskabsføring og revision.

Vedtægterne indeholder ikke opløsningsbestemmelser, men efter § 8 skal virksomheden evalueres efter tre år.

72) *Videnscenter for Ligestilling*[700]

Efter § 14, stk. 1, i lov nr. 388 af 30. maj 2000 er Videnscenter for Ligestilling en selvejende institution, der har til formål at fremme, kvalificere og skabe debat om ligestilling mellem kvinder og mænd samt at understøtte bestræbelserne for at indarbejde ligestilling i al politik, planlægning og forvaltning. Centret skal formidle viden og information og kan iværksætte undersøgelser og forskning.

Om ledelsen af centret hedder det:

> »**§ 15**. Videnscenter for Ligestilling ledes af en bestyrelse, der nedsættes af ministeren for ligestilling. Bestyrelsen består af 11 medlemmer, hvoraf et medlem vælges af og blandt centrets medarbejdere. Ministeren for ligestilling udpeger formanden og 3 medlemmer, der forsker i ligestilling eller køn. De 6 medlemmer udpeges af ministeren for ligestilling efter indstilling fra ...
>
> ...
>
> *Stk. 3*. §§ 11-12 finder tilsvarende anvendelse ved sammensætning af bestyrelsen.«

Videncenter for Ligestilling afløser Ligestillingsrådet.

73) *Videnscenter for Socialpsykiatri*

Videnscenter for Socialpsykiatri er en selvejende institution med det formål at fremme udviklingen af socialpsykiatrien i Danmark, opsamle, bearbejde og formidle viden og erfaring samt at være kontakt- og netværksskabende.

---

700. Jf. *Betænkning nr. 1379/1999 om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering* og *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5252 ff. Loven er kommenteret i *Agnete Andersen, Ruth Nielsen* og *Kirsten Precht*: Ligestillingslovene med kommentarer (2001) s. 299 ff, særligt s. 336 ff.

Centeret blev oprettet af Socialministeriet i 1997 for en 4-årig periode, men er nu blevet permanent.

74) *VækstFonden*[701]

VækstFonden er oprettet ved lov i 1991 på grundlag af et indskud fra staten på 2 mia. kr., nu lovbekendtgørelse nr. 672 af 11. juli 2000 med senere ændringer. Formålet var oprindeligt betegnet som at styrke erhvervslivets udviklingspotentiale, men ved en lovændring i 2001 er det ændret til "at fremme innovation og fornyelse i erhvervslivet for derigennem at opnå større samfundsøkonomisk afkast.". Dette sker navnlig gennem medfinansiering af små og mellemstore virksomheders omkostninger og investeringer, herunder gennem medfinansiering af udviklingsselskaber og innovationsfonde. Efter § 3, stk. 4, skal bestyrelsen forvalte fondens midler til størst mulig gavn for fondens formål, og stk. 5 pålægger bestyrelsen at sigte mod, at egenkapitalen udgør mindst 1,70 mia. kr. Fonden kan modtage gaver, jf. § 5, stk. 1, 2. pkt.

Fonden ledes af en bestyrelse på 6 medlemmer, der udpeges af erhvervsministeren. Erhvervsministeriet fører tilsyn med fonden, hvis regnskaber revideres af Rigsrevisionen og en statsautoriseret revisor.

§ 11 fastsætter, at VækstFonden kan ophæves ved lov. Staten overtager i så fald fondens formue, rettigheder og forpligtelser. *Gaver, som tilføres fonden, skal dog anvendes til fondens formål.*

Lovens § 2, stk. 3, 1.-2. pkt., udtaler, at »Ved innovationsfonde forstås fonde, der etableres med indskud fra VækstFonden og private investorer. Tidspunktet for fondenes opløsning aftales i forbindelse med fondenes etablering.«

I bekendtgørelse nr. 673 af 11. juli 2000 om VækstFondens virke hedder det i § 1, at »VækstFonden er en offentlig erhvervsfremmeinstitution, der har til formål at styrke erhvervslivets udviklingspotentiale gennem medfinansiering af...«. § 2 indeholder en meget detailleret regulering af finansieringen af de udviklingsprojekter, der kommer på tale. §§ 7-8 indeholder bestemmelser om innovationsfonde og udviklingsselskaber. I § 7, stk. 6, hedder det:

> »Innovationsfondene opløses efter en årrække. Tidspunktet for opløsningen fastlægges på etableringstidspunktet. Ved opløsningen deles overskud-

701. *Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 1721 ff*. VækstFonden er omtalt i *Offentlig interesse* s. 57 ff, hvor fonden betegnes som et særligt forvaltningssubjekt.

det mellem indskyderne, idet der dog i forbindelse med kapitalindskuddet kan fastsættes en øvre grænse for VækstFondens andel af overskuddet.«

75) *Værdipapircentralen*[702]

§ 127 a i lovbekendtgørelse nr. 797 af 6. november 1998 om værdipapirhandel m.v. har følgende ordlyd:

»Værdipapircentralen er en privat selvejende institution. De nærmere regler om Værdipapircentralen og dennes virksomhed fastsættes af centralens bestyrelse i en vedtægt, der godkendes af Finanstilsynet.«

Stk. 2. Værdipapircentralen ledes af en bestyrelse på indtil 14 medlemmer og en direktion.

Stk. 3. De i bestyrelsen behandlede anliggender afgøres, for så vidt der ikke efter vedtægterne kræves særligt stemmeflertal, ved simpelt flertal. Det kan i vedtægterne bestemmes, at formandens stemme er afgørende i tilfælde af stemmelighed.

Stk. 4. Økonomiministeren udnævner for tre år ad gangen formanden for bestyrelsen og de øvrige bestyrelsesmedlemmer, jf. dog stk. 5-9. Af medlemmerne udnævnes fire efter indstilling fra organisationer, der repræsenterer udstederne af fondsaktiverne, fire efter indstilling fra organisationer, der repræsenterer de i § 62, stk. 1, nr. 2 og 4, nævnte kontoførende institutter, og ét efter indstilling fra Danmarks Nationalbank. To af medlemmerne udnævnes med særligt henblik på at varetage interesser for ejerne af fondsaktiverne. For medlemmerne skal udnævnes stedfortrædere.

Stk. 5. Værdipapircentralens arbejdstagere har ret til i overensstemmelse med stk. 6-9 at vælge to medlemmer af bestyrelsen og stedfortrædere for disse blandt centralens arbejdstagere ...«

76) *År 2000 Fonden*

År 2000 Fonden er stiftet ved aktstykke 111 af 10. februar 1999, og Folketinget bevilgede 60 mio. kr. til formålet. Selv om der ikke er tale om en fond, er vedtægterne af 12. marts 1999 så interessante, at de gengives in extenso:

»**§ 1**. I forbindelse med årtusindskiftet etableres År 2000 Fonden.

Stk. 2. Fonden har til formål at fremme folkelige initiativer og debat, der viser veje til en fortsat positiv udvikling af det danske samfund og det danske demokrati. Initiativerne kan eksempelvis fokusere på: Den danske kulturarv – de bærende værdier og forestillinger, herunder relationen til jubilæet for de kristne grundværdier. Det danske samfund – fællesskabet,

702. *Betænkning nr. 793/1977 om Det obligations- og aktieløse samfund,* og *Folketingstidende 1997/98 (2. saml.), tillæg A*, sp. 1095 ff.

velfærden og folkestyret. Fremtidens samfund – nye udfordringer og nye færdigheder.

Stk. 3. Det tillægges værdi, at det enkelte projekt kan skabe debat og forøge viden, indsigt og erkendelse for større eller mindre grupper i det danske samfund.

Stk. 4. Der skal lægges vægt på initiativformer af varig karakter, som rækker ud over selve årsskiftet samt projekter af relevans for de kommende generationer.

Stk. 5. Fonden har endvidere til opgave, at gennemføre projektet "vor tids runesten" som en kunstnerisk udsmykningsopgave i samspil med det historiske Jelling monument. Den officielle fejring af årtusindeskiftet vil ske som led i afsløringen af kunstværket. Som en del af projektet skal der samtidig skabes en række parallelle kunstneriske udtryk indenfor andre kunstarter.

Stk. 6. Herudover kan fonden selv igangsætte initiativer, hvor vilkår og rammer for den demokratiske debat belyses og sættes til diskussion.

Stk. 7. Fondens virksomhed indgår som et led i den samlede markering af årtusindskiftet.

§ 2. Fonden er en del af den statslige forvaltning under forskningsministerens tilsyn.

Stk. 2. Fonden er tidsbegrænset og forskningsministeren kan bestemme tidspunktet for afslutning af fondens virksomhed.

Stk. 3. Forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen gælder for fondens virksomhed.

§ 4.[703] Fonden ledes af en bestyrelse bestående af en formand og 8 medlemmer, som udpeges af forskningsministeren.

Stk. 2. Bestyrelsens medlemmer beskikkes for hele fondens funktionsperiode jf. § 2, stk. 2.

Stk. 3. Afgår et medlem inden beskikkelsesperiodens udløb, foretages nybeskikkelse for den resterende del af beskikkelsesperioden.

§ 5. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne er til stede.

Stk. 2. Bestyrelsen træffer afgørelser ved almindeligt stemmeflertal. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.

Stk. 3. Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden.

§ 6. Den daglige administration varetages af et selvstændigt sekretariat under ledelse af en sekretariatschef.

Stk. 2. Sekretariatet ansættes af bestyrelsen efter indstilling fra bestyrelsesformanden.

703. Det er ikke lykkedes mig at finde en forklaring på, at vedtægterne mangler § 3.

§ 7. Bestyrelsen foretager uddeling af fondens midler efter ansøgning.

Stk. 2. Ansøgerkredsen kan være enkeltpersoner, folkelige foreninger, interesseorganisationer, græsrodsbevægelser, kulturinstitutioner, uddannelsesinstitutioner m.v.

Stk. 3. Bestyrelsen kan endvidere selv iværksætte initiativer inden for fondens formål jvf. Akt. 111 af 10. februar 1999.

Stk. 4. Det påhviler bestyrelsen at følge de initiativer, der igangsættes ved hjælp af fondens midler.

§ 8. For at sikre en afvikling af fondens virksomhed skal bestyrelsen have truffet beslutning om disponering af fondens midler senest den 1. september 2000.

§ 9. Fonden skal følge Forskningsministeriets generelle retningslinier for udbetaling af tilskud.

§ 10. Bestyrelsen kan bestemme, at afgivne tilsagn om tilskud skal bortfalde og udbetalte tilskud kræves tilbagebetalt helt eller delvis, hvis ansøger har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger, har fortiet oplysninger eller ikke overholdt betingelser, som er fastsat i forbindelse med tilsagnet om tilskud.

§ 11. Bestyrelsen kan træffe afgørelse om forskudsvis udbetaling af tilskud, såfremt det skønnes nødvendigt for at sikre projektet, eller hvor det forekommer administrativt enklere og økonomisk forsvarligt.

§ 12. Bestyrelsen afgiver en årsberetning til forskningsministeren senest 1. marts år 2000 og senest 1. marts år 2001 afgives en samlet beretning for virksomheden.

§ 13. Bestyrelsens afgørelser er endelige og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 14. Vedtægterne træder i kraft d. 12. marts 1999.«

Bilag B

Oversigt over lovbestemmelser, der forudsætter selvejende institutioner

A) *Love inden for Undervisningsministeriets område*

Lov nr. 93 af 15. februar 1989 om sammenlægning og nedlæggelse af seminarer

Lovbekendtgørelse nr. 886 af 13. september 2000 om ungdomsskoler

Lovbekendtgørelse nr. 529 af 6. juni 2001 om friskoler og private grundskoler m.v.

Lovbekendtgørelse nr. 684 af 11. juli 2000 om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v.

Lovbekendtgørelse nr. 864 af 27. september 1996 om handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger

Lovbekendtgørelse nr. 865 af 27. september 1996 om teknika

Lovbekendtgørelse nr. 962 af 26. oktober 2000 om erhvervsskoler

Lovbekendtgørelse nr. 664 af 27. juni 2001 om daghøjskoler

Lovbekendtgørelse nr. 623 af 22. juni 2001 om produktionsskoler

Lovbekendtgørelse nr. 508 af 30. maj 2001 om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndværksskoler (frie kostskoler)

B) *Andre love*

1) *Bank- og sparekasseloven*[704]

§ 1, stk. 2, og § 52 c i lovbekendtgørelse nr. 178 af 19. marts 2001 om banker og sparekasser m.v. (med senere ændringer):

> »*Stk. 2*. Virksomhed som pengeinstitut kan drives af banker, sparekasser og andelskasser. Banker skal være aktieselskaber, sparekasser selvejende institutioner, jf. dog § 52 c, og andelskasser andelsselskaber, jf. dog § 52 k.

704. *Folketingstidende 1973/74, tillæg A*, sp. 305.
Denne lov er medtaget for at vise kategorikravet, men det ligger klart, at der aldrig kan blive tale om en offentlig fond, se nærmere kap. 5 ff.

§ 52 c. I sparekasser, der drev virksomhed den 1. januar 1989, kan repræsentantskabet efter reglerne i §§ 52 d-52 g beslutte, at sparekassen opløses uden likvidation ved overdragelse af sparekassens aktiver og gæld som helhed til et af sparekassen ejet eller oprettet aktieselskab, der har tilladelse til at drive pengeinstitutvirksomhed, og at aktier i aktieselskabet svarende til værdien af de indskudte aktiver efter fradrag af sparekassens gæld overdrages til en fond, der anses som en erhvervsdrivende fond, jf. dog § 52 d, stk. 2.

Stk. 2. Beslutning i henhold til stk. 1 træffes med det flertal, der kræves til sparekassens opløsning.«

2) *Forvaltningsloven*

§ 1 i lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændring (forvaltningslov):

»**§ 1**. Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv, som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring af dokumenter m.v. og om tavshedspligt.«

3) *Hjemmesygeplejer*[705]

§ 1 i lov nr. 408 af 13. juni 1973 om hjemmesygeplejerskeordninger (med senere ændringer):

»**§ 1**. Kommunerne skal ved ansættelse af hjemmesygeplejersker yde vederlagsfri hjemmesygepleje efter lægehenvisning.

...

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan overlade sine beføjelser efter denne lov til en selvejende institution, som har driftsoverenskomst med kommunen, i det omfang beføjelserne knytter sig til administrationen og driften af den virksomhed, der udøves i henhold til overenskomsten. Kommunalbestyrelsen fastsætter omfanget af beføjelserne og kan give retningslinier for udøvelsen af disse.«

705. § 1, stk. 3, blev indsat ved lov nr. 1023 af 19. december 1992, smh. *Folketingstidende 1992/93, tillæg A*, sp. 689.

4) *Kildeskatteloven*
§ 56, stk. 10, i lovbekendtgørelse nr. 916 af 4. oktober 2000 (kildeskatteloven):

»For nedennævnte indeholdelsespligtige kan skatteministeren bestemme en fremrykket afregning af indeholdt kildeskat efter kildeskatteloven:

1) ministerier og institutioner, hvis driftsbudget er optaget på statens bevillingslove.
2) Institutioner, foreninger og fonde, hvor vedkommende minister i henhold til § 2, stk. 2, i lov om statens regnskabsvæsen har bestemt, at lovens regler om regnskabsvæsen skal finde anvendelse.
3) Ikke-statslige institutioner, hvor staten yder tilskud til dækning af institutionernes driftsudgifter på halvdelen eller mere.
4) Kommunerne.
5) Kommunale fællesskaber ...
6) Selvejende institutioner med driftsoverenskomst med en kommune.«

5) *Kommunal tjenestemandsret*[706]
§ 2, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 451 af 14. juni 1990 (med senere ændring):

»Den kommunale tjenestemandsret behandler sager om kollektive overtrædelser af bestemmelser, der svarer til § 10 i lov om tjenestemænd, i regulativer og vedtægter for kommunale tjenestemænd og tjenestemænd ved Hovedstadens sygehusfællesskab samt i reglementerne for det reglementsansatte personale ved kommunale og amtskommunale dag- og døgninstitutioner og selvejende dag- og døgninstitutioner, som kommunalbestyrelser og amtsråd har indgået driftsoverenskomst med ...«

6) *Kommunernes bestyrelse*
I bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. hedder det i § 4 bl.a.:

»Til en kommunes låntagning henregnes:
...
4) Lån optaget af en privat eller selvejende institution, der efter aftale med kommunen stiller pladser til rådighed med henblik på at løse opgaver efter lov om social service eller lov om aktiv socialpolitik ...«

706. *Folketingstidende 1980/81, tillæg A*, sp. 4771 ff.

7) *Kompensation til handicappede i erhverv*[707]
Efter § 17 i lov nr. 293 af 14. maj 1998 om kompensation til handicappede i erhverv skal Det regionale arbejdsmarkedsråd regelmæssigt afholde møde bl.a. med "offentlige arbejdsgivere". I forarbejderne defineres dette begreb som i § 4 i bekendtgørelse nr. 295 af 12. maj 1998:

»Ved offentlige arbejdsgivere forstås:

1) statslige myndigheder, virksomheder og institutioner
2) kommunale og amtskommunale myndigheder, virksomheder og institutioner,
3) kommunale og amtskommunale fællesskaber,
4) virksomheder hvor det offentlige ejer mere end 50% af aktiekapitalen og
5) organisationer, foreninger, selskaber, institutioner og lignende, hvor mindst 50% af udgifterne dækkes af offentlige tilskud.«

8) *Lejeloven*[708]
Lejelovens § 2, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 347 af 14. maj 2001:

»*Stk. 2*. Loven gælder ikke i det omfang, lejeforholdet er et led i et ansættelsesforhold under staten eller under en institution, hvortil staten yder tilskud, når løn- og andre ansættelsesvilkår er godkendt af staten. Loven gælder heller ikke lejeforhold, der er et led i et ansættelsesforhold under en amtskommune, en kommune eller under en selvejende institution, hvormed en amtskommune eller en kommune har indgået overenskomst om institutionens drift, når løn- og andre ansættelsesvilkår er godkendt af kommunernes lønningsnævn.«

9) *Lov om social service*[709]
§ 9 i lovbekendtgørelse nr. 944 af 16. oktober 2000 om social service:

»**§ 9**. Daginstitutioner kan drives af en eller flere kommuner eller som selvejende institutioner efter aftale med kommunen.

§ 12. Kommunen træffer afgørelse om optagelse i et dagtilbud. Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Kommunen kan

707. *Folketingstidende 1997/98, tillæg A*, sp. 589.
708. *Folketingstidende 1982/83, tillæg A*, sp. 1181. Bestemmelsen er kraftfuldt kommenteret i *Halfdan Krag Jespersen*: Lejeret 1 (1989) s. 67 f.
709. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 4906 ff. Bestemmelserne afløser tilsvarende bestemmelser i bistandsloven.

bestemme, at selvejende daginstitutioner efter § 9 og puljeordninger efter § 11 ikke er omfattet af 1. pkt.

§ 14. Ved alle selvejende daginstitutioner for børn skal der oprettes en forældrebestyrelse med et flertal af valgte forældre og med repræsentation af institutionens medarbejdere. Dette gælder dog ikke i tilfælde, hvor den selvejende institutions bestyrelse består af et flertal af valgte forældre. Den selvejende daginstitutions bestyrelse udarbejder efter indhentet udtalelse fra en forældrebestyrelse en vedtægt for styrelsen af institutionen. Vedtægten godkendes af kommunen.

Stk. 2. I selvejende daginstitutioner, hvor der oprettes en forældrebestyrelse, skal det fastlægges i vedtægten, at forældrebestyrelsen fastsætter principper for institutionens arbejde og for anvendelse af en budgetramme for institutionen samt har indstillingsret i forbindelse med ansættelse af personale i institutionen. Forældrebestyrelsen varetager sine opgaver inden for de af kommunen fastsatte mål og rammer og det i vedtægten fastsatte formål og idegrundlag.

Stk. 3. Lederen af den selvejende daginstitution har den administrative og pædagogiske ledelse af institutionen og er ansvarlig for daginstitutionens arbejde over for forældrebestyrelsen og for bestyrelsen for den selvejende institution.

Stk. 4. Begrænsningerne i § 13, stk. 4, om, at visse beføjelser ikke kan overlades til en forældrebestyrelse, gælder også i forhold til en forældrebestyrelse i selvejende daginstitutioner.

§ 16. Amtskommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser i særlige dagtilbud til børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling m.v., der ikke kan dækkes gennem ophold i et af de almindelige dagtilbud, jf. §§ 7 og 8.

Stk. 2. Tilbud efter stk. 1 kan oprettes og drives af en amtskommune, af en kommune efter aftale med amtskommunen eller af en selvejende institution, som amtskommunen indgår aftale med.

§ 20. Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud kan oprettes og drives af en eller flere kommuner eller som selvejende institutioner med aftale med kommunen. Kommunen kan til private klubordninger for større børn og unge yde et tilskud pr. barn eller ung.

§ 21. Kommunen træffer afgørelse om optagelse i og udmeldelse af klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud. Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 2. Kommunen kan for selvejende institutioner og private klubordninger efter 20 bestemme, at lederen af den enkelte ordning træffer afgørelse om optagelse og udmeldelse efter retningslinjer fastsat af kommunen.

§ 23, stk. 1-2:

§ 23. Amtskommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser i særlige klubtilbud til større børn og unge, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte, behandling mv, der ikke kan dækkes gennem deltagelse i et af de i § 19 nævnte tilbud.

Stk. 2. Tilbud efter stk. 1 kan oprettes og drives af en amtskommune, en kommune efter aftale med amtskommunen eller af en selvejende institution, som amtskommunen indgår aftale med.«

Samme regler gælder for døgninstitutioner.

10) *Museer*[710]

§§ 40 og 17 i lov nr. 473 af 7. juni 2001 (museumslov):

»**§ 14**. For at opnå og bevare tilskud efter §§ 15 og 16 skal museet opfylde følgende bestemmelser:

1) Museet skal være kommunalt, amtskommunalt eller selvejende, eller det skal ejes af en forening, hvis formål er museets drift. Kulturministeren kan kræve, at museet i videst muligt omfang er administrativt og økonomisk adskilt fra andre institutioner.
2) Museets ansvarsområde og ændringer heri skal godkendes af kulturministeren. Godkendelsen forudsætter, at området er væsentligt og ikke i forvejen er dækket af andre statslige eller statsanerkendte museer.
3) Museets vedtægter skal godkendes af museets hovedtilskudsyder. Museets ansvarsområde skal fremgå af vedtægterne.
4) Museets bestyrelse skal omfatte mindst 1 repræsentant for de lokale tilskudsgivende myndigheder. Bestyrelsen kan ikke være selvsupplerende.
5) Museet skal have et økonomisk grundlag, der gør det muligt at opretholde en rimelig standard.
6) Museet skal have en rimelig museumsfaglig og bygningsmæssig standard.
7) Museets leder skal være faguddannet og være heltidsbeskæftiget. ...

...

14) Museet skal årligt indsende budget, regnskab og beretning til museets hovedtilskudsyder samt til Kulturministeriet.

§ 17. Såfremt et statsanerkendt museum ophører, afgør kulturministeren efter forhandling med museets hovedtilskudsyder, hvorledes der skal forholdes med museets samling.

710. *Folketingstidende 1983/84, tillæg A*, sp. 1085 ff.

Stk. 2. Såfremt museets vedtægter afviger fra bestemmelsen i stk. 1, skal dette godkendes af kulturministeren.«

11) *Musikloven*[711]

§§ 3a, 3b, 3c, stk. 1, 6, § 12a, i lovbekendtgørelse nr. 826 af 31. august 2000 (musikloven):

»**§ 3a**. Ved en musikskole forstås en skole, der tilbyder undervisning i musik til børn og unge.

...

Stk. 4. Kulturministeren fastsætter i samråd med Statens Musikråd vejledende retningslinjer for musikskoleundervisning.

§ 3b. Musikskolerne drives som kommunale institutioner eller som selvejende institutioner med kommunalt tilskud. Statens Musikråd kan dog godkende andre ordninger. Institutionernes vedtægter godkendes af Statens Musikråd og af de tilskudsydende kommuner og eventuelt amtskommuner. Kulturministeren udarbejder i samarbejde med Statens Musikråd vejledende standardvedtægter for musikskoler.

Stk. 2. Statens Musikråd kan i særlige tilfælde tilbagekalde en godkendelse, der er meddelt efter stk. 1.

§ 6. Landsdelsorkestrene drives som selvejende institutioner med vedtægter, som foruden af Ministeriet for Kulturelle Anliggender skal være godkendt af de tilskudsydende kommuner og amtskommuner. Ministeriet kan dog godkende andre ordninger.

Stk. 2. Ved hvert landsdelsorkester nedsættes et samarbejdsudvalg efter statens almindelige regler herom.

§ 12 a. De institutioner m.v., der modtager tilskud i henhold til denne lov, skal føre og aflægge regnskab i overensstemmelse med særlige eller generelle regler herfor. Kulturministeren fastsætter de nærmere regler for regnskabsaflæggelsen.«

12) *Offentlige udbud*[712]

§ 2 i lovbekendtgørelse nr. 336 af 13. maj 1997 om begrænsning af skyldneres muligheder for at deltage i offentlige udbudsforretninger:

»**§ 2**. Ved ordregivere forstås i denne lov alle dele af den offentlige forvaltning samt ...

711. *Folketingstidende 1975/76, tillæg A*, sp. 3201 ff og *Folketingstidende 1993/94, tillæg A*, sp. 231 ff.
712. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 698.

I forarbejderne til bestemmelsen hedder det bl.a.:

> "Loven omfatter derved alle forvaltningsmyndigheder, såvel statslige, amtskommunale som kommunale, og både almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, myndigheder, hvis virksomhed udelukkende er af rådgivende karakter og midlertidige udvalg, kommissioner m.v. samt sammenslutninger af sådanne myndigheder. Selvejende institutioner og foreninger, der udøver offentlig virksomhed af omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol og eventuelt modtager offentlige driftstilskud, vil ligeledes falde ind under begrebet den offentlige forvaltning, eksempelvis selvejende institutioner, der udfører opgaver efter bistandsloven på grundlag af standardoverenskomster med kommuner og amtskommuner. ...«

13) *Offentlighedsloven*
§ 1 i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningsloven (med senere ændring):

> »**§ 1**. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. dog §§ 2 og 3.
> ...
> *Stk. 3*. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v, som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.«

14) *Revision af statens regnskaber*
§§ 2-4 i lov nr. 3 af 7. januar 1997 om revision af statens regnskaber m.m.:

> »**§ 2**. Revisionen omfatter
>
> 1) statens regnskaber,
> 2) regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov,
> 3) regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, herunder bevillingslov, eller ved Folketingets Finansudvalgs tiltrædelse af en bevillingsansøgning,

4) regnskaber for interessentskaber og virksomheder, hvori staten, en af de i nr. 2 nævnte institutioner, foreninger, fonde m.v., eller en af de i nr. 3 nævnte selvstændige forvaltningssubjekter, deltager som interessent eller personligt ansvarlig virksomhedsdeltager.

Stk. 2. Revisionen af regnskaber omfattet af stk. 1, nr. 3, kan udføres i samarbejde med andre revisorer, såfremt dette er fastsat ved lov. Revisionen af regnskaber omfattet af stk. 1, nr. 4, kan udføres i samarbejde med andre interessenters revisorer.

Stk. 3. Rigsrevisors virksomhed omfatter ikke Danmarks Nationalbank i dens egenskab af centralbank.

...

§ 3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

§ 4. Rigsrevisor kan direkte eller gennem vedkommende minister kræve forelagt til gennemgang

1) regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner m.v., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, og
2) regnskaber fra sådanne institutioner m.v. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der ved lov er fastsat revisionsbestemmelser, som afviger fra denne lov.

...

Stk. 3. Ved indkrævning af de i stk. 1 nævnte regnskaber, der foretages direkte fra vedkommende institution m.v. og fra de i stk. 2, 1. pkt., nævnte aktieselskaber, underretter rigsrevisor vedkommende minister herom.

§ 7. Opretter eller deltager staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner m.v. i en virksomhed gennem kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte eller i en virksomhed, der modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, skal vedkommende statsmyndighed eller institution m.v. rådføre sig med rigsrevisor om revisionsspørgsmål af større betydning, som den har indflydelse på, inden der træffes beslutning om de pågældende spørgsmål.«

15) *Røgfri miljø*

Lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende tager sigte på at begrænse generne ved passiv

rygning. Efter § 1 gælder loven i *offentlige lokaler*. Dette udtryk omfatter efter forarbejderne ikke selvejende institutioner, der har driftsoverenskomst med en offentlig myndighed.

16) *Social- og sundhedsuddannelser*
Efter § 23 i lov 343 af 16. maj 2001 om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser har de enkelte amtsråd og kommunalbestyrelser pligt til at stille praktikpladser til rådighed. Herefter hedder det i § 25, stk. 1:

> »Statslige, selvejende og private institutioner kan ved at indgå overenskomst med et amtsråd eller en kommunalbestyrelse tilslutte sig lovens uddannelsessystem mod at stille praktikplads til rådighed.«

17) *Social retssikkerhed*[713]
§ 43 i lovbekendtgørelse nr. 267 af 12. april 2000 om retssikkerhed og administration på det sociale område (med senere ændringer):

> »Når en kommune eller en amtskommune betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning, skal myndigheden tage stilling til, hvorledes der skal forholdes med formue, som kan opstå i denne forbindelse.
> *Stk. 2*. Når en myndighed overlader opgaver efter lov om en aktiv socialpolitik og lov om social service til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres.
> *Stk. 3*. Ved opgavevaretagelsen, jf. stk. 2, er videregivelse og indhentelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner omfattet af forvaltningslovens §§ 27, 29 og 32. Dette gælder også for selvejende institutioner, der efter aftale udfører en opgave for en kommune eller en amtskommune.«

Bestemmelsen er behandlet af *Jon Andersen* i Juristen s. 54 ff.

18) *Statens regnskabsvæsen*
§§ 2-4 i lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen:

> »**§ 2**. Reglerne om statens regnskabsvæsen omfatter samtlige ministerier, institutioner m.v., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov.
> *Stk. 2*. Vedkommende minister kan bestemme, at lovens regler om regnskabsvæsen og regler, der udstedes efter loven herom, skal finde anvendelse for institutioner, foreninger, fonde m.v.

713. *Folketingstidende 1996/97, tillæg A*, sp. 4855 ff.

1) hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, eller
2) som modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en institution m.v., som er omfattet af nr. 1, såfremt kapitalindskuddet m.v. har væsentlig betydning for modtageren.

Stk. 3. Stk. 2 finder dog ikke anvendelse i det omfang, der i anden lovgivning er regler om regnskabsvæsen, som ikke er forenelige med loven eller regler fastsat efter loven.

§ 3. Finansministeren fastsætter regler om statens regnskabsvæsen. Ved reglernes fastsættelse kan finansministeren ud over at tage hensyn til sikkerhed og orden inden for regnskabsområdet tage hensyn til mulighederne for at tilvejebringe oplysninger til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol.

§ 4. Ministerier og de institutioner m.v., der er omfattet af § 2, stk. 1, meddeler finansministeren de oplysninger og tilvejebringer det regnskabsmæssige materiale, som finansministeren finder nødvendigt for at aflægge statsregnskabet.«

§ 2 tager sigte på at sikre, at de statslige regnskabsregler an-vendes af de institutioner m.v., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov, eller hvor betingelserne i stk. 2 er opfyldt. Om § 2, stk. 2, nr. 2, hedder det, at de pågældende kapitalindskud forudsættes at være af væsentlig betydning. Der er udarbejdet bekendtgørelse.

19) *Statsrevisorlov*
§ 2, stk. 4-6, i lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 om statsrevisorerne:

»*Stk. 4*. Statsrevisorerne kan foretage undersøgelser og afgive beretninger om

1) alle institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en statsstøttet institution, eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov,
2) alle selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, herunder bevillingslov, eller ved Folketingets Finansudvalgs tiltrædelse af en bevillingsansøgning, og
3) alle interessentskaber og virksomheder, hvori staten, en af de i nr. 1 nævnte institutioner, foreninger, fonde m.v. eller en af de i nr. 2 nævnte

selvstændige forvaltningssubjekter deltager som interessent eller personligt ansvarlig virksomhedsdeltager.

Stk. 5. Statsrevisorernes virksomhed omfatter ikke Danmarks Nationalbank i dens egenskab af centralbank.

Stk. 6. De i stk. 4 nævnte undersøgelser kan gennemføres, uanset hvilke regler om regnskabsaflæggelse og revision der er gældende for de pågældende institutioner m.v. Statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at foretage lignende undersøgelser og afgive beretning herom til statsrevisorerne.«

20) *Teknologisk service*[714]

§ 2, § 5 og § 6 i lov nr. 221 af 27. marts 1996 om teknologisk service:

»**§ 2**. Til fremme af lovens formål nedsætter erhvervsministeren et Råd for Teknologisk Service.

Stk. 2. Rådet har til opgave at planlægge og koordinere den samfundsmæssige indsats til fremme af teknologisk service.

Stk. 3. Rådet skal følge og støtte udviklingen af den teknologiske service, der finder sted i selvstændige, selvejende teknologiske serviceinstitutter, jf. § 5. Rådet kan i forbindelse hermed udarbejde analyser og forslag vedrørende udviklingen af den teknologiske service.

Stk. 4. Rådet skal hvert tredje år fremlægge en samlet strategi for udviklingen af den teknologiske service i Danmark til drøftelse i Erhvervsudviklingsrådet og til godkendelse af erhvervsministeren.

Stk. 5. Erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler for rådets virke.

§ 5. Erhvervsministeren kan efter indstilling fra Rådet for Teknologisk Service godkende selvejende, almennyttige institutioner som godkendte teknologiske serviceinstitutter.

Stk. 2. Godkendte teknologiske serviceinstitutter skal inden for området teknologisk service arbejde på et vedtægtsmæssigt, økonomisk og fagligt betryggende grundlag. Vedtægtsændringer skal godkendes af Erhvervsfremme Styrelsen.

Stk. 3. Godkendelse indebærer, at rådet skal have indseende med instituttets samlede virksomhed.

Stk. 4. Godkendelse efter stk 1 kan meddeles for indtil 3 år. Godkendelse kan af erhvervsministeren tilbagekaldes med 1 års varsel efter indstilling fra rådet.

Stk. 5. Erhvervsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om godkendelse af teknologisk serviceinstitutter og om rådets tilsyn med godkendte teknologiske serviceinstitutters anvendelse af offentlige tilskuds-

714. *Folketingstidende 1995/96, tillæg A*, sp. 3023 ff.

midler samt om rådets indseende med disse institutters samlede virksomhed.

§ 6. Der kan inden for de bevillinger, der afsættes på de årlige finanslove til formålet, tilbydes økonomiske incitamenter og medfinansiering til opfyldelse af lovens formål.

Stk. 2. Erhvervsministeren kan på egen foranledning iværksætte initiativer inden for området.

Stk. 3. Rådet for Teknologisk Service træffer afgørelse vedrørende fordeling af tilskud til de godkendte teknologiske institutter. Rådet kan tilbyde økonomiske incitamenter til udvikling af nettet af godkendte teknologiske serviceinstitutter og andre almennyttige dele af den teknologiske service.

Stk. 4. Tilskud ydes til medfinansiering af kompetenceopbygning, udvikling af nye serviceudbud, deltagelse i norm og standardiseringsarbejde og generelle formidlingsaktiviteter mv.

Stk. 5. Tilskud til basisaktiviteter fastsættes normalt på grundlag af 3-årige strategi- og handlingsplaner for et instituts samlede virksomhed.

Stk. 6. Rådet fastsætter nærmere retningslinjer for institutternes udarbejdelse af strategi- og handlingsplaner.

Stk. 7. Erhvervsministeren kan efter indstilling fra rådet fastsætte nærmere bestemmelser for anvendelse af de midler, der afsættes til udvikling af den teknologiske service.«

21) *Udlægning af åndsvageforsorgen*[715]

§§ 2-4 i lov nr. 257 af 8. juni 1978 om udlægning af åndsvageforsorgen og den øvrige særforsorg m.v. (med senere ændring):

»**§ 2**. De i § 115 i lov om social bistand omhandlede statsinstitutioner for særforsorg overføres til de amtskommuner, i hvilke de er beliggende.

...

Stk. 4. Følgende institutioner drives af staten eller drives som selvejende institutioner, med hvilke staten har indgået overenskomst:

1) John F Kennedy-instituttet.
2) Øjenklinikken ved Statens institut for blinde og svagsynede.
3) Statens bibliotek for blinde.
4) Statens trykkeri for blinde.
5) Døvefilm.
6) Laboratoriet for teknisk-audiologisk forskning.

...

715. *Folketingstidende 1977/78, tillæg A*, sp. 3957 f.

§ 3. Med private, herunder selvejende institutioner, der efter lov om social bistand har været bemyndiget til at udøve særforsorg, samt de særlige plejehjem indgår amtsrådene i de amtskommuner, i hvilke institutionerne er beliggende, overenskomst efter retningslinier udarbejdet af socialministeren, for skolers vedkommende tillige efter forhandling med undervisningsministeren og for sygehusenes vedkommende efter forhandling med indenrigsministeren.

...

Stk. 3. Indenrigsministeren indgår overenskomst med den selvejende institution Kolonien Filadelfia om sygehusbehandling m.v. af epileptiske patienter. ...

§ 4. Socialministeren overfører vederlagsfrit statens rettigheder ifølge lån, der er ydet private, herunder selvejende, institutioner til opførelse af bygninger, om- og tilbygninger m.v. til amtskommunen. Det samme gælder beføjelser, der er tillagt socialministeren som følge af tilskud til en privat institution.«

22) *Universitetsloven*[716]

§ 9, stk. 8, i lovbekendtgørelse nr. 1177 af 22. december 1999 om universiteter m.fl. (universitetsloven) med senere ændringer:

»Institutioner kan modtage tilskud fra anden side end fra bevillingslovene. Sådanne ikkestatslige midler kan holdes adskilt fra statslige midler. Der kan oprettes fonde og legater for sådanne tilskudsmidler.«

Bestemmelsen stammer fra styrelsesloven af 1970, jf. *Folketingstidende 1969/70, tillæg A*, sp. 2085 og 2109. Det hedder i forarbejderne, at universiteterne i tidens løb har modtaget og stadig modtager betydelige beløb bl.a. ved testamente, og at disse midler altid er blevet administreret adskilt fra universiteternes finanslovsbevillinger, ofte af særlige i forbindelse med midlernes overdragelse etablerede styrelser. Denne retstilstand ville man bekræfte.

I § 10, stk. 2, hedder det:

»Efter regler fastsat af forskningsministeren kan institutioner indgå aftaler af ikke-kommerciel karakter med selvejende institutioner og organisationer, der har tilknytning til institutionerne, og hvis hovedformål er knyttet til institutionens formål.«

716. *Folketingstidende 1992/93, tillæg A*, sp. 1979 ff.

Efter forarbejderne til bestemmelsen "tænkes der på institutionernes samarbejde med forskerparker, studenterboghandler, forlag og kantinevirksomheder."

23) *Zoologiske anlæg*[717]
§ 3 i lov nr. 255 af 12. april 2000 om statstilskud til zoologiske anlæg:

»For at opnå og bevare statstilskud efter § 4 skal det zoologiske anlæg opfylde følgende betingelser:

1) Anlægget skal være godkendt i henhold til den gældende lovgivning for indretning og drift af zoologiske anlæg.
2) Anlægget skal være en selvejende institution eller ejes af en forening eller fond, hvis formål er anlæggets drift.
3) Anlæggets vedtægter skal være godkendt af kulturministeren.
4) Anlæggets budget og regnskab skal være godkendt af kulturministeren.
5) Anlægget skal beskæftige mindst en fuldtidsansat zoolog (cand. scient).
6) Anlægget skal være åbent for offentligheden i videst muligt omfang og på forud bekendtgjorte tidspunkter.
7) Anlægget skal have en høj standard og et økonomisk grundlag, der gør det muligt at opretholde denne.
8) Anlægget skal virke til fremme af formidling af kendskabet til vilde dyr og deres bevarelse til støtte for forskning og undervisning. Anlægget skal have særlige formidlingsprogrammer rettet mod børn og unge, såvel når de besøger anlægget i skolesammenhæng som uden for skolesammenhæng. Ligeledes skal anlægget have en tilfredsstillende formidling til gavn for de øvrige gæster.
9) Anlægget skal medvirke aktivt i arbejdet med at bevare truede vilde dyrearter.
10) Anlægget skal indgå i relevant nationalt og internationalt samarbejde med andre anlæg af tilsvarende art.
11) Anlægget skal udarbejde en arbejdsplan, hvoraf det skal fremgå, hvilke opgaver anlægget vil forpligte sig til at udføre. Planen indsendes hvert fjerde år til det i § 6 omtalte Råd for Zoologiske Anlæg.
12) Anlægget skal have en nedskrevet miljøpolitik.
13) Anlæggets dyrebestand skal have en bredde, der sikrer, at den biologiske mangfoldighed belyses, samtidig med at bestanden repræsenterer en vis bredde i geografisk forstand.
14) Anlægget skal løbende foretage en fuldstændig registrering af køb, salg, fødsler og dødsfald inden for dyrebestanden. For arter, der holdes i anonyme grupper, registreres gruppen og ikke enkeltindividerne.

717. *Folketingstidende 1999/2000, tillæg A*, sp. 5023 ff.

Stk. 2. Kulturministeren kan bestemme, at tilskud bortfalder, og at allerede udbetalte tilskud skal tilbagebetales, hvis et zoologisk anlæg tilsidesætter reglerne eller ikke længere opfylder de i stk. 1 stillede krav.«

24) *Ædle metaller*[718]

§ 4 i lov nr. 308 af 17. maj 1995 om kontrol med arbejder af ædle metaller m.v. (med senere ændring):

»**§ 4**. Kontrollen med arbejder af ædle metaller varetages af Ædelmetalkontrollen.

Stk. 2. Til at varetage Ædelmetalkontrollens opgaver i henhold til denne lov udpeger Erhvervsfremme Styrelsen en selvejende institution, der akkrediteres i henhold til lov nr. 394 af 13. juni 1990 om erhvervsfremme.«

718. *Folketingstidende 1994/95, tillæg A*, sp. 1968.

Bilag C

Eksempel på vedtægter for en selvejende institution, oprettet på statsligt initiativ i 2000

Vedtægter for udrykningsholdet

Videns- og rådgivningscenteret for indsatsen overfor utilpassede unge

Institutionens navn og hjemsted

§ 1

Stk. 1. Institutionens navn er Udrykningsholdet. Videns- og rådgivningscenteret for indsatsen over for utilpassede unge.

Stk. 2. Udrykningsholdet. Videns- og rådgivningscenteret for indsatsen over for utilpassede unge er en selvejende institution under Socialministeriet med hjemsted i København kommune.

Stk. 3. Centeret etableres for en 4-årig periode fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2003.

Overordnede formål

§ 2

Stk. 1. Det er centerets formål gennem et positivt samarbejde og en forpligtende dialog at forbedre grundlaget for, at kommuner og andre lokale myndigheder kan træffe beslutning om lokale tiltag og løsninger, både vedrørende den langsigtede forebyggende indsats og vedrørende den akutte indsats overfor utilpassede unge.

Stk. 2. Centeret er en landsdækkende enhed, der skal yde konkret og handlingsorienteret rådgivning og indgå i en dialog om udvikling og tilrettelæggelse af den lokale og centrale indsats. Såvel de lokale myndigheder og aktører som centeret selv kan tage initiativ til kontakt, samarbejde og dialog om disse initiativer.

Stk. 3. Centeret skal være åbent og tilgængelig for telefoniske og personlige henvendelser om råd og vejledning vedr. utilpassede unge fra lokale og centrale myndigheder samarbejdspartnere og private herunder de unge selv.

Stk. 4. Centeret skal løbende indsamle viden om praksis her og i udlandet og have indsigt i forskning på området m.h.p. generelt at igangsætte og styrke metodeudvikling og formidling af arbejdet med utilpassede unge. I dette indgår også koordinering med øvrige aktører på området herunder dannelsen af netværk på tværs af fag og sektorer.

Stk. 5. Centeret skal med udgangspunkt i egne og de indhentede praktiske erfaringer, forskningsresultater, forskelligt datamateriale mm. bidrage til at belyse udviklingen i antallet af utilpassede unge og baggrundene for/årsagerne til denne udvikling.

Specifikke formål

§ 3

Stk. 1. Det er centerets specifikke formål at gennemføre en central kortlægning og overvågning af den kommunale indsats overfor utilpassede unge, samt af internationale erfaringer, forskningsresultater mv.

Stk. 2. Centeret skal gennemføre analyser af den hidtidige indsats med henblik på at beskrive årsags-virknings-sammenhænge på såvel kort som lang sigt.

Stk. 3. Centeret skal rådgive kommuner, amter og andre lokale myndigheder om mulighederne for en forbedret indsats, bl.a. baseret på praktiske erfaringer og gode eksempler. Anbefalingerne skal være konkrete og handlingsorienterede så de opleves relevante og anvendelige for de lokale beslutningsmyndigheder og aktører. Beslutninger om iværksættelse af foranstaltninger

i forhold til enkelte unge træffes af kommunen.

Stk. 4. Centeret skal bidrage til informations-, videns- og erfaringsspredning af såvel aktuelle tendenser og erfaringer som langsigtede udviklingstendenser. Dette skal bla. ske ved at centret offentliggør sine anbefalinger og myndighedernes reaktioner herpå samt via netværksdannelse. Der kan også tages initiativ til afholdelse af konferencer og kampagner.

Stk. 5. Centeret skal bidrage til koordinering af centerets aktiviteter med andre aktørers indsats overfor utilpassende unge, bl.a. gennem ovenfor nævnte netværksdannelse.

Økonomi

§ 4

Stk. 1. Centeret er opført på finansloven med egen driftsbevilling.

Stk. 2. Centerets virksomhed finansieres via midler fra satsreguleringspuljen.

Stk. 3. Bestyrelsen skal påse, at bevillingen anvendes i overensstemmelse med reglerne i Finansministeriets Budgetvejledning og Økonomisk – Administrativ Vejledning.

Bestyrelsens sammensætning

§ 5

Stk. 1. Centeret ledes af en bestyrelse på 10 medlemmer, der sammensættes således: Socialministeriet udpeger formanden for bestyrelsen.

1 medlem udpeges af By- og Boligministeriet
1 medlem udpeges af Indenrigsministeriet
1 medlem udpeges af Justitsministeriet
1 medlem udpeges af Socialministeriet
1 medlem udpeges af Undervisningsministeriet.
1 medlem udpeges af Kommunernes Landsforening
1 medlem udpeges Amtsrådsforeningen
1 medlem udpeges af Københavns kommune
1 medlem udpeges af Frederiksberg kommune

Stk. 2. Bestyrelsen udpeges for perioden 1. januar 2000 til 31. december 2003.

Stk. 3. Et bestyrelsesmedlem kan til enhver tid udtræde af bestyrelsen. Ved vakance udpeges et nyt medlem i henhold til stk. 1 og stk. 2.

Institutionens ledelse

§ 6

Stk. 1. Bestyrelsen har den overordnede ledelse af centerets anliggender under hensyntagen til institutionens formål.

Stk. 2. Bestyrelsesformanden ansætter og afskediger centerets direktør. Ansættelse og evt. afskedigelse af institutionens direktør kræver Den Sociale Sikringsstyrelses forudgående godkendelse.

Stk. 3. Den daglige ledelse varetages af institutionens direktør under ansvar overfor bestyrelsen. Institutionens direktør har ansvaret for ansættelse og afskedigelse af personale. Personalets løn- og ansættelsesvilkår skal godkendes af Den Sociale Sikringsstyrelse. Uansøgt afskedigelse skal altid, forinden afskedigelse finder sted, forelægges Den Sociale Sikringsstyrelse.

Stk. 4. Bestyrelsen afgiver beretning til en følgegruppe om centerets arbejde. Følgegruppen, der består af by- og boligministeren, indenrigsministeren, justitsministeren, socialministeren og undervisningsministeren, kan anmode bestyrelsen om at lade centeret beskæftige sig med konkrete problemstillinger.

Møder

§ 7

Stk. 1. Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden.

Stk. 2. Bestyrelsen holder møder så ofte, det skønnes påkrævet, dog mindst een gang i kvartalet.

Stk. 3. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mere end halvdelen af medlemmerne er tilstede.

Stk. 4. Formanden kan udpege en stedfortræder, der leder bestyrelsens møder i tilfælde af formandens fravær. De øvrige medlemmer kan ikke lade sig repræsentere af andre.

Stk. 5. Afgørelser træffes ved simpelt

flertal. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.

Stk. 6. Direktøren deltager uden stemmeret i bestyrelsens møder.

Stk. 7. Der føres beslutningsreferater.

Regnskab og revision

§ 8

Stk. 1. Centerets regnskabsår er kalenderåret. Regnskabet føres i overensstemmelse med retningslinier fastsat af Den Sociale Sikringsstyrelse.

Stk. 2. Det påhviler bestyrelsen hvert år at indsende forslag til budget for det kommende regnskabsår samt hvert år umiddelbart efter regnskabsårets afslutning til Den Sociale Sikringsstyrelse at indsende regnskabet i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler.

Stk. 3. Centerets regnskab revideres efter de for revision af statens regnskaber gældende regler.

Vedtægtsændringer

§ 9

Stk. 1. Ændringer i vedtægterne kan kun foretages med Den Sociale Sikringsstyrelses forudgående godkendelse.

Stk. 2. Vedtægterne træder i kraft, så snart de er vedtaget af bestyrelsen og godkendt af Den Sociale Sikringsstyrelse.

Opløsning og evaluering

§ 10

Stk. 1. Centeret kan alene nedlægges af Socialministeriet. Socialministeriet træffer bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med institutionens eventuelle formue.

Stk. 2. Centeret skal evalueres efter en periode på $3^1/_2$ år. Evalueringen skal foretages af en ekstern evaluator.

Stk. 3. Socialministeriet skal opstille et sæt af evalueringskriterier inden for et år efter centerets etablering. Evalueringskriterierne godkendes af bestyrelsen og forelægges Følgegruppen.

Ikrafttrædelsesbestemmelser

§ 11

Stk. 1. Centerets bestyrelse nedsættes pr. 1. januar 2000, hvor institutionen stiftes. Vedtægterne træder i kraft, så snart de er godkendt af Den Sociale Sikringsstyrelse, dog tidligst fra den 1. januar 2000.

Litteraturfortegnelse

Magnus Aarbakke:
– Stiftelser etter norsk ret (TfR 1984 s. 1 ff)

T. Algreen-Ussing:
– Haandbog i den danske Arveret (1855)

Ernst Andersen:
– Arv og legat (1961)
– Legater og stiftelser (1962)
– Arveret (1965)

Jon Andersen:
– Forvaltningsret (4. udg. 2000)

Jon Andersen, Kaj Larsen & *Karsten Loiborg*:
– Ombudsmandsloven (1999)

Lennart Lynge Andersen:
– Om fondsbegrebet (U 1985 B s. 132 ff)
– Hvornår foreligger en fond? (U 1986 B s. 21 ff)
– Om trusts og trustkonventionen af 1985 (Nordic Journal of International Law: 1986 s. 346 ff)
– Nogle spørgsmål i forbindelse med Fondsreformen af 1984 (FSR's årsskrift 1989 s. 9 ff)
– Et cirkulære om fondes rets- og skattesubjektivitet (TfS 1989, nr. 186)
– Fondes rets- og skattesubjektivitet (TfS 1989, nr. 353)
– Forenkling af fondslovene? (TfS 1991, nr. 98)
– Om fondsbegrebet – en kommentar til U 1991.819 H (U 1992 B s. 211 ff)
– Sociale fonde (hjælpe- og understøttelsesfonde) (Nyt om Fonde 4/1993 s. 11 ff)
– Fonde og Foreninger I (4. udg. 1996; 1. udg. 1985 og 2. udg. 1987 sammen med *Jørgen Nørgaard* og *Anders Troldborg*, 3. udg. 1992 sammen med *Jørgen Nørgaard*). Citeret *Fonde og Foreninger I*

– Fondsretten og renholding (U 1996 B s. 442 ff)
– Fondsretten i 1990'erne (Julebog 1997, Juridisk Institut, s. 201 ff)
– Lærebog i Fondsret (2. udg. 1998). Citeret *Lærebog*
– Fonde og Foreninger II (4. udg.1998). Citeret *Fonde og Foreninger II*
– Offentlige fonde (U 1999 B s. 178 f)
– Hvornår dør stifterviljen? – Nye forudsætninger for en fondsdannelse (Julebog 1999, Juridisk Institut, s. 225 ff)
– Stiftelser over broen (Rätten (om)kring Øresund (2000) s. 7 ff)

Lennart Lynge Andersen og *Jørgen Nørgaard*:
– En Fondsbestyrelses arbejde (2. udg. 2001)

Poul Lundbæk Andersen og *Lennart Lynge Andersen*:
– Fra Overformynderi til Godkendt Forvaltningsafdeling (Festskrift til Laurits Ringgaard (1989) s. 13 ff)

Poul Andersen:
– Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1963)

Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.):
– Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor

Carl Jacob Arnholm:
– Anmälan av Henrik Hessler Stiftelser (TfR 1952 s. 102 ff)

Steen Askholdt, Kim Busck-Nielsen, Lene Kærgaard Hansen, Olaf Hasselager, Christen Boye Jacobsen og Aksel Runge Johansen:
– Erhvervsdrivende fonde (1989)

Ellen Margrethe Basse og *Henrik Zahle* (red.):
– To reguleringstraditioner

Beretning fra arbejdsgruppen om selvejende institutioners bevillingsmæsige stilling (Budgetdepartementet 1979)

*Beretning fra arbejdsgruppen vedrørende selvejende institutione*r (Budgetdepartementet 1989)

Beretning nr. 17/1983 om en undersøgelse af selvejende institutioner ved universiteter (Statsrevisorerne 1984)

Beretning nr. 18/1995 om erhvervsdrivende fonde ved handelshøjskoler og særlige forhold ved Vestsjællands Handelshøjskolecenter (VHC) (Statsrevisorerne 1996)

Beretning om Rigsrevisionens gennemgang af regnskaberne for handelsskoler og tekniske skoler (Statsrevisorerne, Nr. 16/1994, 1996)

Beretning om selvejende institutioners retlige stilling (Statsrevisorerne, Nr. 11/90, 1992)

Sture Bergström:
– Skatter och Civilrätt (1978)

Knud Berlin:
– Den Danske Statsforfatningsret (2. udg. 1939)

Bertelsmann Stiftung:
– Handbuch Bürgerstiftungen (2000)

Betænkning afgiven af den ved Lov nr. 32 af 5. Marts 1909 nedsatte Kommission (1913)

Betænkning vedrørende de i Danmark beroende Islandske Håndskrifter og Museumsgenstande (1951)

Betænkning nr. 291/1961 om Arvelovgivningen

Betænkning nr. 303/1962 om Teknika's økonomiske og organisatoriske forhold

Betænkning nr. 343/1963 (Tillægspensionsudvalget)

Betænkning nr. 358/1964 om Overformynderiet

Betænkning I nr. 365/1964 og *Betænkning II nr. 475/1968 om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation*

Betænkning nr. 412/1966 vedrørende Kulturcentre

Betænkning nr. 587/1970 om undersøgelse af en række juridiske og administrative forhold vedrørende Danmarks Radio

Betænkning nr. 648/1972 om Hjemmesygeplejen II

Betænkning nr. 793/1977 om Det obligations- og aktieløse samfund

Betænkning om offentlighedslovens revision nr. 857/1978

Betænkning nr. 970/1982 om fonde. Citeret *Betænkning*

Betænkning nr. 986/1983 om et øget dansk tv-udbud (Mediekommissionens betænkning nr. 5)

Betænkning nr. 1108/1987 om brancheglidning i den finansielle sektor

Betænkning nr. 1132/1988 om revision af teaterloven

Betænkning nr. 1189/1990 om Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring

Betænkning nr. 1234/1992 om samordning af den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesindsats

Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor

Betænkning nr. 1282/1994 om arbejdsskadeforsikring m.v.

Betænkning nr. 1290/1995 Børsreform II

Betænkning nr. 1375/1999 om ferieloven

Betænkning nr. 1379/1999 om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering

Bikuben:
– Beskatning ved familieoverdragelser (2. udg. 1979)

Peter Bogason (red.):
– Stat, forvaltning og samfund efter 1950

Oscar Borum:
– Erhvervsdrivende selvejende institutioner (Juristen 1964 s. 456 ff)

Oscar Borum, *Stig Iuul* og *Otto Schlegel*:
– Båndlæggelsesinstituttet i dansk ret (1950)

Per Brunsvig:
– Den rettslige betydning av at stiftelser og andre selveiende institusjoner driver næringsvirksomhet (Lov og Rett 1974 s. 147 ff)

Budgetredegørelse 2001 (Finansministeriet)

Ron Chernow:
Titan – The life of John D. Rockefeller, Sr. (1998)

Bent Christensen:
– Nævn & Råd (1958)
– Nationalbanken og forvaltningsret (1985)
– Forvaltningsret – Opgaver. hjemmel. organisation (2. udg. 1997)

Jan Christensen:
– The Concept of Indirect Public Administration (IPA) i *Tore Modeen* og *Allan Rosas (ed.)*: Indirect Public Administration in Fourteen Countries (1988)

Peter Christensen:
– Statens revision (1998)

Svend Danielsen:
– Arveloven (4. udg. 1997)

Debatoplæg om aktivt ejerskab (Erhvervsministeriet m.fl. 1999)

J.H. Deuntzer:
– Den danske Personret (1889)

Jens Drejer, Peter Loft og *Jesper Pålsson*:
– Skattereformen og fondsbeskatning (1986)

Torstein Eckhoff & Eivind Smith:
– Forvaltningsrett (6. utg. 1997)

Eksportkreditgaranti og -finansiering (1995)

Rolf Elm-Larsen (red.):
– Offentlig revison – struktur & funktion (1997)

Rolf Elm-Larsen:
– Offentligt regnskab og revision (2001)

Etablering af en Jordbrugerfond (Ministeriet for Fødevarer, Land brug og Fiskeri, 2001)

Rasmus Kristian Feldthusen:
– Succession (2001)

Fonde (Fondsregistret 1984)

Fonde med offentlig interesse (Finansministeriet m.fl. 1998)

Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen & *Karsten Loiborg*:
– Forvaltningsret (1994)

Jens Garde m.fl.:
– Forvaltningsret Almindelige Emner (3. udg. 1997)

Peter Germer:
– Statsforfatningsret (3. udg. 2001)

Kristof Glamann:
– Det uddelende fond (Festskrift til Laurits Ringgård 1989 s. 95 ff)
– Carlsbergfondet (1976)

Bernhard Gomard:
– Aktieselskabsret (2. udg. 1970)

Carsten Greve:
– Den grå zone (2. udg. 1998)
– Statens virksomheder (2000)

J.A. Hagstedt:
– Om beskattning av Stiftelser (1972)

Jørn Hansen, Erik Schäfer og *Preben Schou*:
– "Privatiseret" offentlig virksomhed

Per Hansen:
– Da sparekasserne mistede deres uskyld (2001)

Ole Hasselbalch:
– Foreningsret (3. udg. 2001)

David Hayton:
– Law of Trusts (3 udg. 1998)

David Hayton & Marshall:
– Commentary & Cases on Law of Trusts and Equitable Remedies (10. udg. 1996)

David Hayton, Sebastian Kaufmann og H.L.E. Verhagen (ed.):
– Principles of European Trust Law (1999)

Carl Hemström:
– Stiftelsernas rättsliga ställning (2. uppl. 1998)
– Bolag Föreninger Stiftelser (3. uppl. 2000)

Aage Hendrup:
– Havnenes retsforhold (1951)

Carsten Henrichsen:
– Offentlig forvaltning (1999)

Henrik Hessler:
– Stiftelser (1952)

Finn Hiorthøy:
– Retten til å omdanne stiftelser (TfR 1952 s. 162 ff)

Klaus J. Hopt og *Dieter Reuter* (red.):
– Stiftungsrecht in Europa (2001)

Institut for Grænseregionsforskning:
– *Grænseregionsforskning 1976-2001* (2001)

Henning Isoz:
– Stiftelselagen (1997)

Stig Iuul:
– Fideikommissarisk Substitution (1934)

Knud Jensen:
– De glade givere (1996)

Halfdan Krag Jespersen:
– Lejeret 1 (1989)

Hjalmar Karlgren:
– Ändamålsbestämmelse och stiftelse (1951)

Ernst Kauffmann:
– Erhvervsdrivende selvejende institutioner (3. udg. 1973)
– En anmeldelse og nogle bemærkninger dertil (Juristen 1965 s. 112 ff)

Keeton & L.A. Sheridan:
– The modern Law of Charities (4. udg. 1992)

Kirsten Ketscher:
– Socialret (1998)

Gudmund Knudsen:
– Stiftelsesloven (2. udg. 1997)

Tim Knudsen og *Ditlev Tamm* (red.):
– Dansk Forvaltningshistorie I og II (2000)

Herbert Kronke:
– Stiftungstypus und Unternehmensträgerstiftung (1988)

Ole Lando:
– Trusten (Juristen 1985 s. 137 ff)

Ligningsvejledningen:
– 1984-1987 samt 2000

Emil le Maire og *Niels Preisler*:
– Lov om kommunernes styrelse (3. udg. 2000)

Lena Marcusson:
– Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1989)

Henning Matzen:
– Den Danske Statsforfatningsret III (4. udg. 1909)

Poul Meyer:
– Dansk Foreningsret (1950)
– Offentlig Forvaltning (3. udg. 1979)

Jytte Heje Mikkelsen:
– Replik vedrørende erhvervsdrivende fonde (Juristen 1987 s. 147 ff)

Kristian Mogensen:
– Selvejende institutioner og fonds (Revision & Regnskabsvæsen 1969 s. 309)

Noe Munck, Lars Hedegård Kristensen og *Jørgen Nørgaard*:
– Selskabsformerne (3. udg. 1997)

Johannes Nellemann:
– Om Valløe Stifts og Vemmetofte Klosters retsforhold til Staten (1872)

Klaus Neuhoff og Uwe Pavel (ed.):
– Trusts and Foundations in Europe (1971)

Thøger Nielsen:
– Uholdbare skatteprivilegier? (Revision & Regnskabsvæsen 1970 s. 22 ff)
– Fonde – før og efter 1984 (Advokaten 1983) s. 257 ff)
– Gave gennem mellemmænd – fond og trusts (TfS 1989, nr. 213)

Viggo Nielsen m.fl.:
– Naturfredningsloven (1973)

Viggo Nielsen:
– Fondslovene og de sociale og lignende organisationer (U 1984 B s. 327 ff)

NOU 1975:63 Stiftelser og omdanning

NOU 1976:52 Om demokratisering av forretningsbankene

NOU 1998:7 Om stiftelser

Irene Nørgaard, Jørgen Nørgaard og *Peter Vesterdorf*:
– Arveret (4. udg. 1998)

Jørgen Nørgaard:
– Problemet med den manglende ejerindflydelse i selvejende institutioner (29. Nordiske Juristmøde 1981, Del II s. 113 ff)

J.H. Olivarius:
– Stiftelser (1910)

Poul Olsen:
– Opsparing i pensionsøjemed m.v. og hjælpe- og understøttelsesfonds (1971)

Katarina Olsson:
– Näringsdrivande stiftelser (1996)

Katarina Olsson og *Lennart Lynge Andersen*:
– Stiftelser i Norden (2000)

Om selvejende institutioners bevillingsmæssige stilling (Budgetdepartementet 1979)

R. Th. Oppermann:
Den danske Rets Bestemmelser om Stiftelser (1860)

Philomusus:
– om Stiftelser (1771)

Michel Pomey:
– Traité des Fondations D'Utilité Publique (1980)

Curt Riberdahl:
– De kommunale verksamhetsstiftelserna och den nya stiftelselagen (De lege 6/1996)

Karsten Ronit (red.):
– Interesseorganisationer i dansk politik (1998)

Steen Rønsholdt:
– Forvaltningsret (2001)

Inger-Johanne Sand:
– Styring af kompleksitet (1996)

Peer Schaumburg-Müller & Bo Lauritzen:
– Lønmodtagernes Garantifond (1995)

A.W. Scheel:
– Personretten (2. udg. 1876)

SOU 1982:62 Avveckling av statliga fonder (med deludredning *SOU 1982:12*)

SOU 1994:147 Former för statslig verksamhet

Skattefria Institutioner (NSFS 34/1996)

Statsrevisorernes Beretning 18/95 om erhvervsdrivende fonde ved handelshøjskoler m.v.

Stiftelser för statslig verksamhet (Dnr 1989:422, afgivet 1990)

Ditlev Tamm:
– Træk af dansk stiftelsesrets historie (s. 9 ff i *Betænkning nr. 970/1982 om fonde*)

Bertil Torekull:
– Historien om IKEA (1998)

Jens Vibæk og *Jan Kobbernagel*:
– Foreningen til Unge Handelsmænds Uddannelse 1880-1980 (1980)

John Vogter:
– Forvaltningsloven (3. udg. 1999)
– Offentlighedsloven (3. udg. 1998)

Jean Warburton:
– The Charities Act 1993 (1993)

Erik Werlauff:
– Fonde og Foreninger (Revision & Regnskabsvæsen 1986 s. 26 ff)
– Erhvervsdrivende fonde (Juristen 1987 s. 96 ff)
– Replik om fonde (Juristen 1987 s. 192)
– Aktuel fondsret (Revision & Regnskabsvæsen 1987/10 s. 62 f)
– Fondes vedtægter (FSR.s årsskrift 1989 s. 215 ff)
– Statsselskaber (1993)
– Selskabsret (4. udg. 2000)
– Trust, anstalt og fond (U 1997 B s. 96 ff)
– Udenlandsk selskab til indenlandsk aktivitet (U 1999 B s. 163 ff)

Erik Werlauff og Per Schaumburg-Müller:
– Industriministeriets Erhvervsankenævn (1994)

W.A. Wilson:
– Trusts and Trust-like Devices (1981)

Geir Woxholth:
– Selvstendighetskravet i stiftelsesretten (Ånd og Rett. Festskrift til Birger Stuevold Lassen s. 1089 ff)
– Foreningsrett (2. udg. 1999)
– Stiftelser etter stiftelsesloven 2001 (2001)

Helge Wulff:
– Skovloven (1970)

Henrik Zahle:
– Dansk forfatningsret 1 og 2 (2001)

A.S. Ørsted:
– Eunomia 1. del (1815)
– Haandbog 3. bind (1828)
– Haandbog 6. bind (1835)

Afgørelsesregister

Ugeskrift for Retsvæsen
U 1883.1159 LHS: 119
U 1884.723 H: 119
U 1885.418 H: 21
U 1925.12 H: 121
U 1925.903 H: 21, 121
U 1930.398 Ø: 21, 121, 199
U 1931.801 Ø: 21, 141
U 1935.445 H: 121
U 1936.823 Ø: 26, 121, 141
U 1939.889 V: 21
U 1952.531 H: 121
U 1953.190 Ø: 160
U 1957.629 Ø: 122
U 1957.627 Ø: 191, 192
U 1959.641 H: 26, 121
U 1960.345 H: 118, 122, 208
U 1963.734 H: 21, 26, 116, 117, 119, 120, 208, 209
U 1967.22 H: 344, 389, 462, 463
U 1969.769 V: 281
U 1970.160 H: 281, 458, 467
U 1971.299 H: 462, 463
U 1971.354 Ø: 26, 122, 191
U 1972.763 H: 21
U 1974.965 Ø: 147
U 1975.567 H: 144
U 1977.289 H: 147
U 1977.418 H: 26, 119, 122, 208, 210
U 1977.779 Ø: 160
U 1980.531 H: 162
U 1982.315 H: 458
U 1984.908 SH: 37, 146
U 1984.969 H: 481

U 1985.973 Ø: 69, 122, 141
U 1987.864 Ø: 165
Utrykt dom af 17. februar 1989 (Kbh. Byret): 37
U 1989.921 H: 122, 179, 195, 220, 222
U 1989.1004 H: 237
U 1989.1039 H: 122, 210, 220, 222
U 1991.819 H: 121, 122, 132, 134, 149
U 1993.203 Ø: 69
U 1993.278 H: 40
U 1993.321 H: 332, 357, 380, 389, 395, 427, 462, 463
U 1993.413 Ø: 291, 462, 464
U 1993.727 Ø: 146
U 1994.29 H: 141, 389, 462, 465, 467, 468
U 1994.680 H: 160
U 1995.652 H: 275, 459, 468
U 1995.721 H: 158
U 1995.725 H: 158
U 1996.117 H: 314
U 1996.794 H: 158, 162
U 1996.1248 Ø: 157, 162, 164
U 1996.1393 V: 222
U 1996.1599 H: 122, 199, 224
U 1997.1381 H: 122, 210, 222
U 1998.774 Ø: 222
U 1998.1322 H: 216, 435, 460, 468
U 1999.213 H: 157, 160, 162, 163, 164, 168, 169, 175
U 1999.728 H: 38, 146
U 1999.841 H: 351, 376
U 1999.1994 H: 154, 156
U 2000.1533 H: 73, 75, 155
Utrykt ØLD af 31. august 2001 (20. afd. nr. B-3319-00): 130
Udtrykt ØLD af 12. december 2001: 242, 365, 462
U 2001.83 H: 367, 460
U 2001.2348 H: 461

Tidsskrift for Skatteret

TfS 1989, nr. 586: 222
TfS 1998, nr. 220: 160, 162, 163
TfS 1998, nr. 563: 150, 210, 222
TfS 2001, nr. 273: 23
TfS 2001, nr. 645: 159

Stikordsregister

a
Aarhus Universitet 267, 311, 329, 330, 396, 405, 417
Akademiet for de Tekniske Videnskaber 136
aktstykke 275
almennyttige boligselskaber 242
almennyttige formål 22, 27, 32, 35, 36, 49, 59, 61, 62, 72, 74, 80, 113, 116, 153ff, 161f, 167f, 175, 373
almenvelgørende fonde 27, 36, 40, 49, 61, 62, 72, 74, 80, 107, 119, 153ff, 161ff
–, beskatning 80, 161f
AMU-centre 258, 271, 292, 297, 314, 319, 324, 365ff, 397f, 431, 456, 460, 481
anbringelse af fondes midler 66, 76, 309, 348
andelskasser 71, 78
anslagsstiftelse 254
ansvarsgennembrud 179
arbejdsgiverforeninger 23, 67
Arbejdsfonden til fremme af Dansk Oksekødsproduktion 276, 295, 302, 481
Arbejdsgivernes Elevrefusion 272, 296, 300, 305, 311, 313, 314, 318, 322, 481
arbejdsgruppe 79, Budgetdepartementet 37, 141, 234f, 400
arbejdsgruppe 89, Budgetdepartementet 238f, 402
Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring 295, 305, 311, 315, 325, 487
Arbejdsmarkedets Feriefond 272, 285, 307, 435, 454, 456, 473, 483
Arbejdsmarkedets Tillægspension 280, 296, 298, 306, 310, 311, 314, 318, 321, 322, 325, 454, 455, 456, 457, 458, 467f, 482, 484, 524
Arbejdsmarkedsfonden 288, 310, 484
Arbejdsmiljøfondet 405
arkitektskoler 337

arveafgift (boafgift) 27, 119, 156, 163f, 224

b

bestemthed, formålets 98, 99, 174f
bestyrelsen
–, interesserepræsentation 318, 382
–, hyppige udskiftninger 194
–, kommunale repræsentanter 204
–, medarbejderrepræsentanter 313f
–, selvstændighed (uafhængighed) 55, 86, 113, 117, 119, 120, 125, 145, 190ff, 322ff, 344f, 353, 429f
–, selvsupplering 67, 196, 314, 381
–, særkompetence 195ff
–, særlige kvalifikationer 316
Billedkunstrådet 413
Bioteknologisk Institut 373
Blødererstatningsfonden 272, 278, 291, 294, 302, 308, 309, 315, 319, 325, 391, 484
boafgift (arveafgift) 27, 119, 156, 163f, 224
Bornholms Erhvervsfond 276, 302, 392, 485
Bornholms Forskningscenter 288, 294, 303, 333, 485
brancheforeninger 23, 67
bunden sparekassereserve 77
Byggeriets Udviklingsråd 411
Byggeskadefonden (almene boliger) 294, 317, 454, 488
Byggeskadefonden (bygningsfornyelse) 294, 487
båndlagte kapitaler 66, 131, 146

c

Carlsbergfondet 28, 33, 36, 47, 48, 50, 197, 202
Center for Dansk Billedkunst (CDB) 277, 496
Center for IT-forskning (CIT) 412
Center for Ligebehandling af Handicappede 277, 300, 314, 319, 325, 392, 512
Center for små Handicapgrupper 275, 300, 301, 325, 392, 513
Center for tværfaglig information om kvindeforskning 414

Center for Udviklingsforskning 279, 294, 535
centre 279, 300
Centre for Videregående Uddannelse 336, 541
Centrossagen 149, 169
Charities 41, 42
Community Foundations 4
Corporate governance 26, 28

d

daghøjskoler 344f, 541
dagsinstitutioner 370, 371, 377, 381, 399, 449, 455, 542, 544
Danmarks Forvaltningshøjskole 290, 294, 304, 391, 487
Danmarks Grundforskningsfond 231, 278, 285f, 292, 294, 302, 308, 309, 316, 320, 325, 392, 437, 488, 530
Danmarks Journalisthøjskole 322, 405
Danmarks Nationalbank 266, 279, 297, 305, 320, 454, 455, 456, 457, 471, 472, 489
Danmarks Pædagogiske Universitet 271, 272, 297, 319, 328, 338f, 343, 393, 431, 489
Danmarks Radio 266, 283, 300, 455
Danmarks Skibskreditfond 273, 295, 325, 490
Danmarks Tekniske Universitet (DTU) 231, 271, 297, 328, 329, 340ff, 352, 354f, 393, 422, 431, 440, 491
Dansens Hus 303, 312, 325, 392, 495
Dansk Arkitekturcenter 496
Dansk Brandteknisk Institut 373
Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier 275, 284, 294, 303, 317, 393, 497
Dansk EDI-Råd 242
Dansk Litteraturinformationscenter 277, 498
Dansk Landbrugs Realkreditfond 295, 497
Dansk Udenrigspolitisk Institut 275, 284, 292, 294, 307, 314, 390, 437, 499
Dansk Varefakta Nævn 147
Demokratifonden 275, 294, 500
Den Frie Lærerskole i Ollerup 331

Den Grønne Fond 278, 510
Den Jyske Opera 360
Den sociale pensionsfond 282, 306, 310, 322, 429, 456, 528
Designskolen Kolding 337
designskoler 337
destinatarer 175f
Det Classenske Fideicommis 50
Det Danske Center for Menneskerettigheder 276, 279, 294, 308, 311, 320, 390, 454, 498
Det Danske Filmsinstitut 410
Det Danske Teater 360
Det Kommunale Momsfond 294, 516
Det Kongelige Teater 359
Det Nødvendige Seminarium i Tvind 351
Det Rejsende Børneteater 364
Det Rejsende Landsteater 358
Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab 360f
direktører 320
DONG 266
Dyrefondet af 1973 165
døde hånd, den 58, 59, 151, 287

e

E-Handelsfonden 180, 186
Eksport Kredit Fonden 289, 324, 501
Elsparefonden 288, 294, 306, 310, 501
Erhvervsarkivet 406, 417
erhvervsskoler 349, 395, 541
erhvervsstøtte 295
Esbjerg Seminarium 357f, 427, 462, 463

f

fagforeninger 23, 67
faglige foreninger 23, 67, 162f
familiefonde 56, 62, 64, 67, 81, 90, 101, 116, 122, 152, 168, 169, 170ff, 193

fideikommisser 51, 52, 56, 90, 113, 140, 152, 170f
Finansieringsfonden af 1992 78, 211, 423
Finland 40
fiskepromillefonde 502
folkehøjskoler 350, 541
fond, begreb 28f, 34f, 50, 105ff, 123f, 125, 142
fonde, omdannelse til foreninger 132
Fonden Dansk Center for Byøkologi 277, 304, 326, 503
Fondet for Dansk-Svensk Samarbejde 323, 503
Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling 407
fondsmodellen 73f
fondsmyndighed 22, 43, 65, 71
–, opgave 43, 65, 217
–, tilsyn 65, 217
Fondsregistret 24, 31, 32, 43, 44, 53, 63, 149
fondsretlig tilgang 261f
Forbrugerinformationen 244, 272, 279, 288, 294, 303, 308, 320, 393, 504
foreninger 23, 122, 131ff, 145f
formue
–, tilbagegang 31, 55, 113, 118, 125, 145, 206ff, 221, 423, 478
formål 22, 74, 100, 101, 107, 109, 110, 112, 115, 118, 125, 151ff, 293f, 429
–, bestemthed 98, 99, 174f
–, eksternt formål 75, 115, 152, 184f
–, proportionalitet 178
–, varighed 98, 110, 125, 151, 214, 435
forsamlingshuse 240
forskning og formidling 294
forsikringsordninger 295
Forskningscentret ved Hørsholm 279, 286, 292, 299, 305, 326, 390, 505
forvaltningsafdelinger 65, 309, 485
fradragsberettigede udgifter 80f, 161f
Frederiksberg Kirkegård 51
frie kostskoler 350, 541

friskoler 387, 541
fundraising 40, 139
fællesfonde 41
Færøerne 78, 211, 423

g
Garantifonden for Dansk Optioner og Futures 79
Garantifonden for indskydere og investorer 295f, 305, 315, 316, 319, 325, 391, 508
Garantifonden for Skibsbygning m.v. 288, 295, 304, 315, 413, 509
gaver, til offentlige fonde 307
generationsskifteovervejelser 25, 50, 54, 119
Gisselfeld Kloster 57
Gladsaxe Teater 242, 365, 462
godkendt forvaltningsafdeling 65, 309, 485
Grundejernes Investeringsfond 298, 391, 455, 510

h
habilitet 314f
Handelsflådens Velfærdsråd 287, 305, 325, 391, 511
Handelshøjskolen i København 231, 321, 329
Handelshøjskolen i Århus 329
handelsskoler 268
henlæggelser 161f
hensættelser til konsolidering 161f
hensættelser til uddeling 161f
Herlufsholm 50
Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond 272, 295, 307, 319, 467, 513
hjemfaldsklausuler 236, 238, 262, 353, 389ff, 417
hospitaler 50

i
idrætshaller 240, 243
IFV-fonden 271, 295, 307, 390, 450, 514
Indberetningspligt 82
Indkapslingsmodellen 73, 77f

Indre Mission 332
Indsamlede midler 85, 125, 137f, 146, 148
Indskydergarantifonden 295
Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene 271, 295, 515
Institut for Designråd 243
Institut for grænseregionsforskning 276, 515
Institut for Serviceudvikling 259
instruktionsbeføjelse 204f, 319
invalide fonde 149, 151, 219f
Investeringsfonden for Østlandene 271, 278, 295, 308, 516

j
juridiske personer m.v., andre 129ff

k
kampfonde 67
kapital 65, 107, 112, 115, 116, 119, 189f, 302f, 363, 472f
Kjøbenhavns Væbnings Fond 405
klageinstans 321f, 383f
klostre 20, 50, 52, 106, 111
konfliktfonde 67
kongelig konfirmation 27f, 50, 61, 65, 68f, 112
krympereglen 31, 55, 113, 118, 125, 145, 206ff, 221, 423, 478
Kulturby Fond 96 216, 435, 460, 468
Kulturministeriets Udviklingsfond 278, 517
Københavns Fondsbørs 79, 242, 279
Københavns Havn 69, 279, 291, 298, 462, 463f, 469f, 517f
Københavns Universitet 311, 329

l
Landsbyggefonden 306, 311, 319, 454, 523
landsdelsorkester 378, 382
landsdelsscener 358, 360
ledelse, se bestyrelse
legalitetsprøvelse 70, 149
legatkomitéer 203

legatpraksis 33, 123
len 51, 52, 56
ligestillingsloven 312, 445
Litteraturrådet 411
Lodsreguleringsfonden 295, 310, 322, 429, 523
Lokalradiofonden 408
Louisiana-Fonden 203
lov og ærbarhed 152, 153
Lønmodtagernes Dyrtidsfond 281, 298, 306, 311, 318, 455, 456, 524
Lønmodtagernes Garantifond 296, 305, 310, 325, 456, 524

m
majorat 51, 52, 56
Markedsordninger for landbrugsvarer 282, 295, 305, 525
medarbejderrepræsentanter 313f
moms 158
museer 187, 241, 243, 370, 378, 382, 383f, 397, 546
musikkonservatorier 405
musikskole 371, 377, 378

n
navn 151, 213f, 278f, 375
NGO 41, 42, 43
Nobelstiftelen 46, 47
Nordisk Insulinfond 50
Norge 43, 83ff, 198, 247ff, 440

o
offentlig stadfæstelse 27f, 61, 65, 68f
offentlig stiftelse 69f, 92, 107, 111
offentlige fonde 35, 37f, 229ff
offentlighed 32
offentligretlig tilgang 263f, 443ff
0-fonde 0115, 116, 119, 120, 139, 189
omdannelsesmodeller 73ff
overskudsanvendelse 124, 181f

p

pensionsfonde 56
permutation 33, 43, 83, 94, 107, 112, 122, 139, 255, 377
Produktionsafgiftsfonden (skove) 272, 295, 305, 527
produktionsskoler 328, 344f, 541
proportionalitet, mellem kapital og formål 178f
Provinsbankernes Ulykkes-Risikofond 134
Puljen til grøn beskæftigelse 411, 511

r

Radiofond 408
realkreditinstitutter 78
Regensen 50
registrering 21, 218
regnskab 105, 327, 385ff
Rejsegarantifonden 273, 287, 296, 304, 305, 306, 323, 528
rentenydelseskapitaler 129f, 146
repræsentantskab 195, 320
Rigsrevisionen 233, 385ff
Rungstedlund-fonden 175
revision 327, 385ff

s

sektorforskningsinstitutioner 332
selvejende institution
–, begreb 21, 28f, 33, 39, 105, 123f, 141ff, 230, 234f, 264f, 290, 334ff, 352f, 368f, 438
–, privat 273f, 287, 468
selvstændig ledelse, krav om se bestyrelse
selvsupplering 67, 196, 314, 381
seminarier 332, 350, 561
shareholder value 28
skuffefonde 54
små fonde 65
sociale fonde 56
sociale højskoler 332, 405

sparekasser 71ff, 141, 541
stamhuse 51, 52, 56
Statens bygge- og boligfond 407f
Statens Kunstfond 278, 319, 321, 529
Statens Teaterskole 337
stiftelse 20, 24, 27, 28, 29, 49, 120
Stiftungen 41
Storebæltsforbindelsen 266
Stormråd 413
Sverige 43, 83, 94ff, 254ff
Sygekassernes Helsefond 273, 294, 302, 529
symmetriprincip 81
særligt forvaltningssubjekt 230, 469ff
Søren Kirkegaard Forskningscenteret 231, 530

t

teatre 241, 242, 258, 317, 358
Team Danmark 287, 321, 325, 454, 474, 531
teknika 328, 350, 395, 541
tekniske skoler 238
Teknologirådet 279, 284, 299, 313, 321, 372, 375, 390, 531
teknologiske serviceinstitutter 242, 372f, 377, 379, 552
testationskompetance 21, 162
tilsyn 319, 322, 430
Transportrådet 285, 531
trusts 41
Turismens Udviklingscenter (TUC) 277, 532
tvangsfortsættelse 354
Tvind 331, 351, 376, 382
TV 2 279, 283, 300, 306, 454, 457, 532

u

uddannelsesinstitutioner, godkendte 63
uddeling 48, 179, 294
Udrykningsholdet 275, 301, 391, 557ff
Udviklingscenteret for Folkeoplysning og Voksenundervisning 533

UdviklingsCenter for beskæftigelse på særlige vilkår 301, 391, 534
ungdomsboliger 241, 317
»urørlighed« 22
uselvstændige fonde 139f, 146

v
Vallø 51, 52, 106, 111
Vanførefonden 135
Vandkvalitetsinstituttet 373
varighed, fondes 98, 110, 125, 151, 214, 435
vedtægter 29, 270, 292f, 376f
vedtægtsændring se permutation
Vemmetofte 51, 52, 106, 111
Videnscenter for Ligestilling 272, 295, 312, 313, 446, 536
Videnscenter for Socialpsykiatri 536
Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling 535
VækstFonden 258, 278, 295, 302, 308, 391, 537
Værdipapircentralen 79, 273, 279, 287, 300, 314, 455, 459, 468

w
Walkendorfs kollegium 50

z
zoologiske anlæg 243, 370, 555

æ
Ædelmetalkontrollen 371, 375, 556
ældreboliger 241, 317
ændring, af vedtægten, se permutation
ærbarhed, formål 152, 153

å
År 2000-fonden 275, 288, 538