

Sak 5: Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

Universiteter og høyskoler forvalter i dag eierinteressene i om lag 100 selskaper. I 29 av disse selskapene eier staten mer enn 50 prosent av aksjene eller har på annen måte dominerende innflytelse. Kunnskapsdepartementet gir universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene) fullmakt til å opprette og delta i selskaper for ett år om gangen. Eierinstitusjonene skal årlig gi Kunnskapsdepartementet melding om deltakelse i selskaper, og om den betydningen dette har for institusjonens virksomhet. Fullmakten medfører ingen innskrenkninger i Kunnskapsdepartementets instruksjonsmyndighet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om eierskapsutøvelsen overfor selskaper som forvaltes av universiteter og høyskoler er i samsvar med krav i lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det et mål å vurdere hvordan Kunnskapsdepartementet følger opp universiteter og høyskoler i deres forvaltning av statens eierinteresser. Eierskapsutøvelsen overfor 29 selskaper forvaltet av 14 universiteter og høyskoler er undersøkt.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 (aksjeloven)
- Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 (universitets- og høyskoleloven)
- Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)
- Budsjett-innst. 12 S (2012–2013), jf. Prop. 1 S Kunnskapsdepartementet (2012–2013)
- Innst. S. 337 (2000–2001), romertallsvedtak IX, jf. St.meld.nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning
- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013

Utkast til rapport ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev 19. juni 2014. Departementet har i brev 8. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- De fleste selskapene er av faglig interesse.
- Det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende.
- Det er lite bevissthet om eiers ulike roller.
- Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp.
- Departementet følger i liten grad opp universiteters og høyskolars eierskapsutøvelse

2 Riksrevisjonens merknader

Statens eierinteresser skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvaltes i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med blant annet vekt på at målene fastsatt for selskapet oppnås, at styret fungerer tilfredsstillende og at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap.

2.1 De fleste selskapene er av faglig interesse

Universiteter og høyskoler kan opprette og delta i selskaper som har samarbeid med eierinstitusjonen som er av faglig interesse. De fleste selskapene har formål, drift og aktivitet av faglig interesse for eierinstitusjonene. Ett av selskapene har formål som ikke innebærer samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonen. Ett selskap har i flere år hatt minimal aktivitet, noe som medfører at det ikke er samarbeid av faglig interesse mellom selskapet og eierinstitusjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering bør universiteter og høyskoler avvikle eierskapet i selskaper som ikke har aktiviteter av faglig interesse for eierinstitusjonen.

Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at departementet har bedt den ene eierinstitusjonen avvikle sitt eierskap i selskapet, da departementet ikke kan se at eierskapet er av tilstrekkelig faglig interesse eller at det er avgjørende for hvorvidt eierinstitusjonen framover vil prioritere forskning på de områdene selskapet er ment å støtte. Departementet skriver videre i sin tilbakemelding at eierinstitusjonen til det andre selskapet på sikt ønsker å avvikle eierskapet i selskapet.

2.2 Det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende

Eierskap i selskaper som eierinstitusjonen også samarbeider med, innebærer ofte at det er stor grad av økonomisk mellomværende mellom selskap og eier ved at eier er selskapets kunde og/eller leverandør. Eierinstitusjonene kan ikke subsidiere aktivitet i selskapene. Undersøkelsen viser likevel at ett selskap blir subsidiert med et betydelig beløp av eierinstitusjonen. Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at departementet har presisert overfor denne eierinstitusjonen at den ikke kan subsidiere selskapet, og at departementet vil følge opp saken.

I om lag halvparten av selskapene i undersøkelsen spesifiseres ikke det økonomiske mellomværendet i selskapets regnskap eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet. For å kunne vurdere om direkte eller indirekte subsidiering av selskapene forekommer, bør det være åpenhet om pengestrømmene mellom eier og selskap. Etter Riksrevisjonens vurdering bør eierinstitusjonene sørge for at alle selskapene de forvalter spesifiserer økonomisk mellomværende i sitt regnskap. Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at eierinstitusjonene skal redegjøre for eventuelt tilskudd selskapene får fra staten og for vesentlig omsetning som stammer fra det offentlige. Departementet presiserer videre at for teknologioverføringselskaper skal det gis en beskrivelse av hvordan eierinstitusjonen har innrettet seg for å sikre at det økonomiske mellomværendet med selskapet er i tråd med regelverket, og at denne beskrivelsen må tydeliggjøre hvordan forholdet mellom institusjonen og selskapet ikke innebærer direkte eller indirekte subsidiering av selskapet.

2.3 Det er lite bevissthet om eiers ulike roller

Eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapene de forvalter, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Undersøkelsen viser at bare to selskaper ikke har styremedlemmer som også er ansatt ved eierinstitusjonen. I åtte av selskapene er ett av styremedlemmene også del av universitetets ledelse. Når samme person er både styremedlem i et selskap og del av ledelsen hos det samme selskapets eierinstitusjon, er det svært viktig å være bevisst på hvilken rolle en har i hvilke tilfeller, slik at det ikke blir utydelighet i beslutningsprosessene. To av eierinstitusjonene ønsker å skille formelt mellom selskapenes faglige/strategiske oppfølging og kontroll av selskapene. For å sikre ryddighet i beslutningsprosesser er det etter Riksrevisjonens vurdering behov for at eierinstitusjonene i større grad klargjør og skiller mellom rollene institusjonene har overfor selskapene.

2.4 Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp

Det skal fastsettes resultatmål for eierskapet. Resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper bør vurderes som en del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring. Eierinstitusjonene har evaluert svært få selskapers oppnådde resultater. Få eierinstitusjoner følger opp om selskapene har effektiv drift, og sammenlignbare selskaper har svært ulik egenkapitalandel. Etter Riksrevisjonens vurdering bør eierinstitusjonene bedre sin oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi.

2.5 Departementet følger i liten grad opp universiteters og høyskolars eierskapsutøvelse

Undersøkelsen viser at det er betydelig forbedringspotensial i styringen og forvaltningen av selskaper hvor universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene. Kunnskapsdepartementet blander seg i liten grad inn i vurderinger gjort av universiteter og høyskoler, og overstyrer i liten grad. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet i større grad følge opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater, samt stille krav om systemer og rutiner for å sikre at aktivitet i selskapene ikke subsidieres.

Det er store variasjoner i eierskapsutøvelsen ved eierinstitusjonene. Dette gjelder også der forhold for øvrig er sammenlignbare. Kunnskapsdepartementet kan bidra til bedre styring og forvaltning av selskaper på sektoren ved å legge til rette for økt erfaringsutveksling av god praksis i eierstyringen mellom eierinstitusjonene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil eierskapsutøvelsen kunne forbedres ved at for eksempel erfaringer knyttet til klargjøring av eierinstitusjonenes ulike roller overfor selskapene utveksles.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet:

- i større grad følger opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater
- i større grad følger opp at eierinstitusjonene har systemer og rutiner som sikrer at aktiviteter i selskapene ikke subsidieres
- legger til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis når det gjelder eierskapsutøvelse

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Stortinget gjennom vedtakelsen av Kvalitetsreformen har slått fast at statlige universiteter og høyskoler skal ha stor frihet til selv å fastsette sin organisering, herunder eierskap i selskaper, og mener derfor at det er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger at departementet i utgangspunktet legger institusjonenes vurderinger i eierskapsutøvelsen til grunn, og i liten grad overstyrer disse. Departementet vil imidlertid legge til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis for eierskapsutøvelse. Departementet er også opptatt av at institusjonene har bevissthet om ulike roller.

Når det gjelder åpenhet om økonomisk mellomværende har departementet fastsatt rundskriv der det vises til at institusjonene verken direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomheter, herunder selskaper institusjonene har

eierskap i. Videre har departementet bedt institusjonene redegjøre for selskapenes eventuelle tilskudd og omsetning fra det offentlige. For øvrig vil departementet igjen følge opp overfor institusjonene at de må sørge for åpenhet om økonomisk mellomværende med selskapene.

Når det gjelder oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi forutsetter departementet at styrene for selskapene utarbeider klare mål og strategier for selskapene innenfor rammene av vedtektene, og rapporterer på disse. I selskaper med sektorpolitiske mål bør det tilstrebes å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres. Departementet har for øvrig merket seg Riksrevisjonens vurderinger, og vil be institusjonene vurdere hvordan disse kan følges opp.

5 Riksrevisjons sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg 5, til sak 5 om styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

5.1 Riksrevisjonens brev til statsråden
i Kunnskapsdepartementet

5.2 Statsrådens svar

5.3 Rapport om utvidet kontroll av styringen
av selskaper der universiteter og høyskoler
forvalter eierinteressene



Vår sakshandler
Kjersti Morland Sentilisch 22241485
Vår dato Vår referanse
23.09.2014 2014/01430-3
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet (f.rr. lov § 13(2))

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Vedlagt oversendes utkast til saksfremstillingen *Riksrevisjons undersøkelse av styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2014–2015).

Saksfremstillingen er basert på en rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet 19.06.2014, og på departementets svar 08.08.2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksfremstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 8. oktober 2014.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om svar både per brev og per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Vi ber om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

For riksrevisørkollegiet

Per-Kristian Foss

Vedlegg

Vedlegg 5.2:



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

U. off., jf. offl. § 5 annet
ledd, jf. nr. lov § 18 annet
ledd

Deres ref

Vår ref
12/5442-

Dato
08.10.14

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Jeg viser til brev 23. september 2014 og har følgende kommentarer til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Generelt

Departementet legger til grunn at Stortinget gjennom vedtakelsen av Kvalitetsreformen har slått fast at statlige universiteter og høyskoler skal ha stor frihet til selv å fastsette sin organisering, herunder eierskap i selskaper, jf. Innst. S. 337 (2000-2001), jf. St.meld. nr. 27 (2000-2001). Jeg mener derfor at det er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger at departementet i utgangspunktet legger institusjonenes vurderinger i eierskapsutøvelsen til grunn, og i liten grad overstyrer disse.

Ad pkt. 2.2

Departementet har fastsatt rundskriv F-07/2013, der det vises til at institusjonene verken direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomheter, herunder selskaper institusjonene har eierskap i. Videre har departementet bealt institusjonene redegjøre for selskapenes ev. tilskudd og omsetning fra det offentlige. Departementet forutsetter at selskapene følger reglene for regnskap, og at dette bekreftes i revisorenes årlige beretninger. For øvrig vil departementet igjen følge opp overfor institusjonene at de må sørge for åpenhet om økonomisk mellomværende med selskapene.

Ad pkt. 2.3

Departementet legger til grunn at institusjonene skal ha stor grad av frihet til selv å vurdere eierskap i selskaper, jf. innledningsvis. Departementet legger til grunn at dette innebærer at institusjonene må vurdere hvordan eierskapsutøvelsen best organiseres og utøves i tråd med eierskapets faglige interesse. Departementet er også opptatt av at institusjonene har bevissthet

om ulike roller. For øvrig har departementet merket seg Riksrevisjonens vurderinger, og vil be institusjonene vurdere hvordan disse kan følges opp.

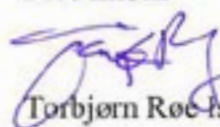
Ad pkt. 2.4

Departementet forutsetter at institusjonene legger statens prinsipper for godt eierskap til grunn, jf. Meld. St. 27 (2013-2014), noe som blant annet innebærer en forventning om at styrene for selskapene utarbeider klare mål og strategier for selskapene innenfor rammene av vedtektene, og rapporterer på disse. I selskaper med sektorpolitiske mål bør det tilstrebes å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres. Departementet har for øvrig merket seg Riksrevisjonens vurderinger, og vil be institusjonene vurdere hvordan disse kan følges opp.

Ad pkt. 2.5

Departementet vil legge til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis for eierskapsutøvelse.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg 5.3: Rapport fra utvidet kontroll om styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet har gitt universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper når slik deltakelse er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet.¹⁹⁵ Universiteter og høyskoler skal årlig gi Kunnskapsdepartementet melding om deltakelse i selskaper og om den betydningen dette har for institusjonens virksomhet.¹⁹⁶ Fullmakt til å opprette selskaper og å delta i selskaper gis universiteter og høyskoler for ett år om gangen i tildelingsbrevet. Departementet kan trekke fullmakten tilbake i løpet av året.

Universiteter og høyskoler forvalter i dag eierinteresser i om lag 100 selskaper. Det er 14 høyskoler og universiteter som forvalter eierinteressene i de 29 selskapene der staten har dominerende innflytelse. Det er disse 29 selskapene som er omfattet av undersøkelsen. Vedlagt er en tabell som gir oversikt over universiteter og høyskoler (eierinstitusjoner), selskapene de forvalter eierinteressene i og samlet statlig eierandel i disse selskapene.

Selskapene er ulike i størrelse, omsetning og formål. Samlet sett har selskapene som er omfattet av undersøkelsen en egenkapital på om lag 1,7 mrd kroner, og en omsetning på i underkant av 2 mrd kroner. Årlig omsetning i selskapene varierer fra i underkant av 100 000 kroner til om lag 400 mill kroner.

Åtte eierinstitusjoner forvalter eierinteressene i bare ett selskap hver, mens fem eierinstitusjoner forvalter statens eierinteresser i tre eller flere selskaper hver.

I tillegg til rollen som forvalter av eierinteressene i selskapene kan eierinstitusjonene ha flere andre roller overfor de samme selskapene. Universitetene og høyskolene utveksler ofte ansatte med selskapene i forbindelse med forskningssamarbeid. Videre er ofte universiteter og høyskoler kunder av selskapene de forvalter eierinteressene i, ved kjøp av tjenester fra selskapene eller leie av lokaler som selskapene eier. Universiteter og høyskoler er også i flere tilfeller leverandører til selskapene de forvalter eierinteressene i, ved at selskapene kjøper administrative tjenester som ikt-tjenester og regnskapsføring fra eierinstitusjonene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om eierskapsutøvelsen overfor selskaper som forvaltes av høyskoler og universiteter, er i samsvar med krav i lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det et mål å vurdere hvordan Kunnskapsdepartementet følger opp universiteter og høyskoler i deres forvaltning av statens eierinteresser.

195) Jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 (1)

196) Jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 (2)

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Er universiteters og høyskolars (eierinstitusjonenes) eierskapsutøvelse i samsvar med lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap?¹⁹⁷
- 2 Følger universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene) opp om målene for selskapene oppnås, driften er effektiv og i samsvar med formålet, styret fungerer tilfredsstillende og finansieringen er hensiktsmessig?
- 3 Følger Kunnskapsdepartementet opp universitetenes og høyskolenes eierstyring av selskaper?

1.3 Revisjonskriterier

Statens eierinteresser skal forvaltes i samsvar med aksjelovens bestemmelser, selskaps vedtekter, EØS-regelverket, økonomireglementet samt alminnelige forvaltningsrettslige regler og innenfor Stortingets forutsetninger og vedtak.

Det framgår av økonomireglementet § 10¹⁹⁸ at virksomheter som har overordnet ansvar for selskaper som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert selskap eller grupper av selskaper. Kunnskapsdepartementet fastsatte slike retningslinjer 18. desember 2007.¹⁹⁹ Av økonomireglementet framgår det videre at staten skal, innenfor gjeldene lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at målene for selskapet oppnås, selskaps styre fungerer tilfredsstillende, vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap og at styring, oppfølging og kontroll tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet og i samsvar med Innst. S. nr. 337 (2000–2001)²⁰⁰ har Stortinget samtykket til at departementet kan gi universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper som er av faglig interesse.²⁰¹ Slik fullmakt kan gis i tildelingsbrevene til universiteter og høyskoler. Fullmakten gis for ett år om gangen, og må fornyes hvert år i tildelingsbrevet. Fullmaktene medfører ingen innskrenkninger i Kunnskapsdepartementets instruksjonsmyndighet.²⁰² I fullmakten presiseres det at universitetene og høyskolene skal legge departementets retningslinjer²⁰³ for forvaltning av statens eierinteresser til grunn ved utøvelse av fullmakten. Disse retningslinjene følger som vedlegg til rundskriv F-07-13 *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer*. Reglementet er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler § 12-4.²⁰⁴ Reglementet trådte i kraft 1. september 2013, og viderefører i all hovedsak bestemmelsene i reglementet vist til i rundskriv F-20-07 av 21. desember 2007.

Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer og Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper anses i det følgende å være en operasjonalisering av krav til eierstyring i aksjelovens bestemmelser, EØS-regelverket, økonomireglementet og alminnelige forvaltningsrettslige regler.

197) Operasjonalisert i *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer og i Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*.

198) Reglement for økonomistyring i staten § 10, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013.

199) *Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*.

200) Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høgere utdanning, romertallsvedtak IX.

201) Se blant annet Prop 1 S Kunnskapsdepartementet (2012–2013)/Budsjett-innst. 12 S (2012–2013).

202) Se blant annet Vedlegg 1, punkt 1.1 i tildelingsbrevene for 2013.

203) *Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 18. desember 2007.

204) Det er også henvist til rundskrivet i Hovedinstruks fra Utdannings- og forskningsdepartementet om økonomiforvaltningen ved universiteter og høyskoler.

I reglementet står det at opprettelsen av selskap eller kjøp av aksjer skal vedtas av styret ved universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene), og som del av beslutningsgrunnlaget skal det foreligge faglige vurderinger som beskriver formålet med opprettelsen av selskap eller kjøp av aksjer. Styreleder for eierinstitusjonen kan ikke delta i styret i selskapet.²⁰⁵ Eierinstitusjonens ansatte kan derimot delta i styret. Forvaltningsloven regulerer habilitet. I forvaltningsloven står det at en offentlig tjenestemann er inhabil når det foreligger forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.²⁰⁶ Tjenestemannen avgjør selv om han er habil.²⁰⁷ Statens personalhåndbok gir veiledning om honorar/godtgjørelse der en statsansatt har verv i tilknytning til ordinær stilling.²⁰⁸

I reglementet er det satt opp kriterier for at institusjonene kan opprette selskap eller kjøpe aksjer.²⁰⁹ Samarbeidet med selskapet skal være av faglig interesse²¹⁰, eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapet, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Det blir også presisert at eierinstitusjonene ikke direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet i selskapet, og at selskapet fullt ut må dekke de kostnadene som følger av selskapets aktivitet.²¹¹ Ifølge reglementet, skal samarbeidet med selskapet nedfelles i en skriftlig avtale som minst skal regulere de økonomiske forholdene mellom eierinstitusjon og selskapet, andre saker av betydning for samarbeidet og dersom ansatte i eierinstitusjonen skal utføre arbeid for selskapet, skal dette skje i henhold til skriftlig avtale.

Ifølge reglementet skal eierinstitusjonens styre fastsette resultatmål for sitt eierskap. Videre står det i reglementet at resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper, bør vurderes regelmessig som del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring. I tillegg skal eierinstitusjonens styre fastsette institusjonsspesifikke retningslinjer for hvordan statens aksjer i selskaper skal forvaltes.²¹²

Reglementet presiserer at dersom universiteter og høyskoler ønsker å delta i selskaper som har til formål å eie eiendom eller infrastruktur, og på denne måten vurderes å ha særlig faglig interesse, må institusjonen søke Kunnskapsdepartementet om dette. For øvrig setter reglementet blant annet krav til at kapitalinnskuddet skal dekkes av eierinstitusjonens virksomhetskapi tal, at tinginnskudd ikke skal benyttes, at salg av aksjer skal skje etter forretningsmessige prinsipper og at dersom flere institusjoner oppretter eller kjøper aksjer i selskaper der staten eier aksjer fra før, skal det inngås en avtale om hvilken eierinstitusjon som skal ivareta statens eierskap. Eventuelle eierposisjoner skal framgå av eierinstitusjonens virksomhetsregnskap.

Ifølge reglementet er eierinstitusjonens styre ansvarlig for at utøvelsen av eierskap skjer i henhold til departementets særskilte retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper. I retningslinjene framkommer konkrete krav til eierskap i virksomheter under Kunnskapsdepartementet²¹³ samt krav til rapportering fra selskapet til aksjeeier, og fra aksjeeier til Kunnskapsdepartementet. Det er blant annet

205) Det kan gjøres unntak fra dette dersom styreleder er ekstern og det er ansatt rektor.

206) Forvaltningsloven § 6, annet ledd. Her skal det legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

207) Forvaltningsloven § 8, første ledd.

208) Statens personalhåndbok punkt 10.13.4 Ekstraarbeid i tilknytning til ordinær stilling.

209) Kriteriene gjelder alt samarbeid universiteter og høyskoler inngår med andre selvstendige virksomheter.

210) I rundskriv F-07-13 er aktivitet av faglig interesse definert som aktivitet som styret kan godtgjøre at styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, og som er forankret i institusjonens strategi.

211) Dette er også i samsvar med Innst. S. nr. 337 (2000–2001) der komiteen presiserer at det er en klar forutsetning for at universiteter og høyskoler skal kunne organisere virksomhet i aksjeselskaper/statsforetak at virksomheten i selskapene ikke må trekke veksler på institusjonenes grunnbevilgning.

212) Rundskriv F-07-13 *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* 4.2.

213) Retningslinjene gjelder også for Kunnskapsdepartementets forvaltning av eierskap.

krav om at Kunnskapsdepartementet umiddelbart skal orienteres om aktiviteter av viktighet i selskapene, og som har betydning for å sikre effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes på en forsvarlig måte.²¹⁴ Det står i retningslinjene at Kunnskapsdepartementet når som helst kan trekke tilbake fullmakten til forvaltning av statens eierinteresser.

Retningslinjene gir for øvrig en overordnet veiledning i forvaltning av statens eierinteresser med utgangspunkt i gjeldende lover og regler. I tillegg til krav til rapportering omtaler retningslinjene særlig rollefordeling, mål- og resultatoppfølging, styreoppnevning/oppfølging og gjennomføring av generalforsamling.

Når det gjelder rollefordeling, vises det i retningslinjene til aksjeloven § 6-12, og det presiseres at eierrollen skal utøves slik at den ikke griper inn i driften eller i de forretningsmessige avgjørelsene som selskapsledelsen har ansvar for. Hva angår mål- og resultatoppfølging, skal resultatet ses i sammenheng med selskapets vedtekter, og aksjeeier skal foreta en selvstendig vurdering av selskapets ikke-forretningsmessige mål, slik at oppnådde resultater kan etterprøves for de selskapene som i sine vedtekter ikke stiller krav til økonomisk utbytte. Ifølge retningslinjene skal aksjeeier sikre at styresammensetningen er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og vedtekter og føre kontroll med at selskapets styre i sitt virke sikrer at selskapet utvikler seg og driver i samsvar med eiernes forutsetninger, slik de har kommet til uttrykk gjennom generalforsamlingsvedtak og i selskapets vedtekter. Aksjeeier skal også med mellomrom evaluere styrets virksomhet. Når det gjelder gjennomføring av generalforsamling, følger veiledningen aksjeloven. I tillegg er det presisert at aksjeeier skal ha relevant, oppdatert og korrekt informasjon om selskapene for å kunne vurdere sakene som generalforsamlingen skal behandle, og om nødvendig innhente tilleggsinformasjon.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene, og der staten eier mer enn 50 prosent av aksjene og/eller har dominerende innflytelse. Totalt dreier dette seg om 29 selskaper forvaltet av 14 universiteter og høyskoler. Av de 29 selskapene i undersøkelsen er sju av selskapene forretningsmessige, og det kan tas utbytte. Selskapene i undersøkelsen er stiftet i perioden fra 1984 til 2012.

Universiteter og høyskoler eier aksjer i betydelig flere selskaper der staten ikke har dominerende innflytelse. Disse inngår ikke i denne undersøkelsen. Riksrevisjonen oppretter kontroll der hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller der staten anses å ha dominerende innflytelse.

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervjuer og skriftlige spørsmål.

Det er gjort dokumentanalyse av universitetenes og høyskolenes *Rapport og planer*, saker forelagt styrene ved universitetene og høyskolene som gjelder selskapene, statsrådets beretning, årsberetning for selskapene, årsregnskap for selskapene, protokoller fra generalforsamling i selskapene, avtaler mellom universitet/høyskole og selskapene og styreprotokoller fra selskaper der disse er oversendt Riksrevisjonen.²¹⁵ Alle dokumentene er analysert for flere år, men målet med dokumentanalysen har vært å få fram en mest mulig oppdatert beskrivelse av eierstyringen av det enkelte selskap ved hvert av universitetene og høyskolene.

214) En del av kravene i retningslinjene blant annet krav til rapportering og informasjon til departementet framkommer også direkte i rundskriv F-07-13 som retningslinjene er et vedlegg til.

215) Styreprotokoller fra heleide selskaper skal sendes Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal også motta styreprotokoller fra deleide selskaper dersom eierinstitusjonen mottar disse. For noen selskaper er det også innhentet referater fra kontaktmøter mellom eierinstitusjoner og selskaper.

Det er gjennomført intervjuer med alle høyskoler og universiteter som forvalter eierskapet i flere enn to selskaper som inngår i undersøkelsen. Dette er Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og Universitetet i Nordland. Det er skrevet referater fra intervjuene, og disse er verifisert.

På bakgrunn av dokumentanalysen av ovennevnte dokumenter og intervjuer samt tidligere innhentede data i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelser²¹⁶, opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og Enhetsregistret er det utarbeidet en beskrivelse av eierstyringen av selskapene ved universitetene og høyskolene. Beskrivelsen, med skriftlige tilleggsspørsmål, er sendt universitetene og høyskolene for verifisering og besvarelse av spørsmålene. Deler av innholdet i beskrivelsene er hentet fra forretningssensitive dokumenter som ikke er offentlige, blant annet styreprotokoller og referater fra kontaktmøter.

Selskapene er kategorisert i følgende kategorier ut fra deres hovedvirksomhet: forskningsselskap, teknologioverføringsselskap, eiendoms-/infrastrukturselskap og annet. Med basis i de verifiserte beskrivelsene av eierstyringen ved universiteter og høyskoler er eierstyringen av selskapene analysert og sammenlignet ved bruk av analyseskjema.

Hvilken kompetanse eierinstitusjonene mente at selskapenes styrer burde ha, besvart av eierinstitusjonene i spørreskjema i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse fra 2012–2013²¹⁷, er holdt opp mot kategoriseringen av selskapene. Deretter er eierinstitusjonenes vurderinger knyttet til styrenes kompetanse i selskaper med tilsvarende drift sammenlignet.

Det er gjennomført intervju med Kunnskapsdepartementet for å få informasjon om hvordan departementet følger opp universiteter og høyskoler i deres eierskapsforvaltning. Referatet fra intervjuet er verifisert av Kunnskapsdepartementet. Videre er det gjennomført møte med Kunnskapsdepartementet for å informere om funn i undersøkelsen.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 I hvilken grad er universiteters og høyskolars eierskapsutøvelse i samsvar med lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap?

2.1.1 Samarbeid av faglig interesse

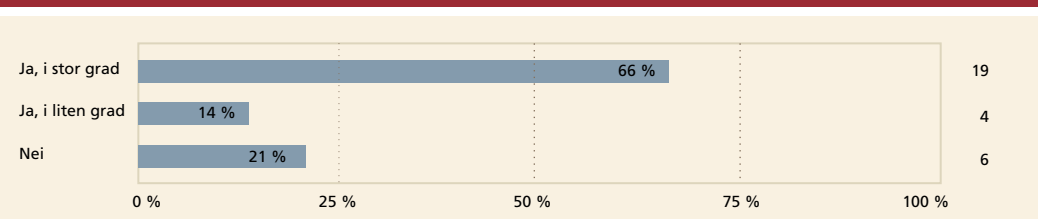
Stortinget har samtykket til at Kunnskapsdepartementet kan gi universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper. Samarbeidet med selskapet skal være av faglig interesse. Dersom universiteter og høyskoler vil etablere infrastrukturselskaper, skal saken forelegges departementet.

Selskapenes formål og drift kan deles inn i følgende fire hovedkategorier: forskningsselskaper, teknologioverføringsselskaper (skal bidra til å kommersialisere resultater av forskningen som drives ved eierinstitusjonen), eiendoms- og infrastrukturselskaper og annet. Av de 29 selskapene i undersøkelsen er 12 forskningsselskaper, fem teknologioverføringsselskaper, fire eiendoms- og infrastrukturselskaper, mens de resterende åtte faller inn under kategorien annet. I kategorien annet i porteføljen er det selskaper som driver gjestegård, inkubatorvirksomhet og administrerer stiftelser, legater og fond.

216) "Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser" og "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser", Dokument 3:2 (2012–2013).

217) "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser", Dokument 3:2 (2012–2013).

Figur 1 Oversikt over i hvilken grad selskapene i undersøkelsen har samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonene (antall selskaper)



Kilde: Tekster verifisert av eierinstitusjonene

Figur 1 viser at de fleste selskapene har samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonene, mens seks av selskapene ikke har det. Av disse seks selskapene er det tre eiendoms- og infrastrukturelskaper og ett selskap i kategorien annet. Disse selskapene har ikke samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonen, men bidrar til eierinstitusjonen ved å leie ut infrastruktur til eierinstitusjonen og administrerer ordninger på vegne av eierinstitusjonen. Av de to øvrige som er definert å ikke ha samarbeid av faglig interesse for eierinstitusjonene, er det ett selskap som driver gjestegårdsvirksomhet, og ett selskap der det er minimal aktivitet.²¹⁸

2.1.2 Rapportering og vurdering av resultater av eierskap

Eierinstitusjonens styre skal fastsette resultatmål for sitt eierskap, og resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper bør vurderes regelmessig som del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring.

Hvert år utarbeider alle universiteter og høyskoler en årsrapport. Årsrapporten, "Rapport og Planer", er et sentralt styringsdokument for institusjonen. Her rapporteres det blant annet på sektormål, virksomhetsmål og styringsparametere. I eierinstitusjonenes "Rapport og Planer" rapporteres det ikke på aktivitet eller resultater for 18 av selskapene i undersøkelsen. For elleve av selskapene i undersøkelsen rapporteres det om selskapenes aktivitet og/eller resultat. Fem av disse ti selskapene er teknologioverføringsselskaper, noe som betyr at eierinstitusjonene rapporterer om aktivitet og/eller resultat for alle teknologioverføringsselskapene.

Noen universiteter og høyskoler praktiserer at selskapenes årsrapporter legges fram for institusjonens styre til orientering eller til godkjenning.

For bare fire selskaper har eierinstitusjonenes styre fått seg forelagt evalueringer av resultater av eierskapet i løpet av de siste tre årene. En av disse eierinstitusjonene legger årlig fram en eierberetning for institusjonens styre. I tillegg har styret ved én eierinstitusjon behandlet to rapporter fra internrevisjonen som omfatter evaluering av resultater av eierskapet.²¹⁹ Tre eierinstitusjoner planlegger å legge fram en sak for sitt styre om status for selskapene de forvalter, og en gjennomgang/evaluering av eierskapet.

²¹⁸) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at det er sendt brev til den ene eierinstitusjonen der departementet ber om at eierinstitusjonen avvikler sitt eierskap i det aktuelle selskapet. Departementet oppgir samtidig at den andre eierinstitusjonen på sikt ønsker å avvikle eierskapet i det selskapet de forvalter.

²¹⁹) UiB: 2012: Forvaltning og sikring av interesser knyttet til patenter, omfatter i hovedsak forholdet mellom UiB og Bergen Teknologioverføring AS. 2011: Eiendomsforvaltningen – gjennomgang og vurdering av eiendomsselskapenes rolle (omfatter blant annet Universitetet i Bergen Eiendom AS).

2.1.3 Universiteters og høyskolars eierstyring

Generalforsamling og kontaktmøter

Styret ved universitetet eller høyskolen (eierinstitusjonen) har ansvar for eierstyringen av selskaper som eierinstitusjonen forvalter statens eierinteresser i. Som oftest er fullmaktene til å forvalte eierinteressene delegert til rektor og-/eller universitetsdirektør. I de fleste tilfellene er det administrasjonen ved eierinstitusjonen som står for den praktiske oppfølgingen av eierskapet i selskapene.

Gjennom generalforsamling utøver universitetene og høyskolene den øverste myndighet i selskapene de forvalter eierinteresser i, eventuelt sammen med andre aksjeeiere der selskapet er deleid.

I 16 av de 29 selskapene i undersøkelsen er det praksis for at eierinstitusjonens rektor representerer statens eierinteresser på ordinær generalforsamling. I seks av selskapene er det praksis for at universitets- eller høyskoledirektøren representerer statens eierinteresser, mens det i seks selskaper er praksis for at andre i eierinstitusjonens administrasjon representerer statens eierinteresser på generalforsamling. I ett av selskapene har ett av styremedlemmene som er ansatt ved eierinstitusjonen, representert statens eierinteresser på ordinære generalforsamlinger i flere år.

Eventuell formell kontakt mellom eierinstitusjonene og selskapene utenom generalforsamling foregår gjennom kontaktmøter. Slike møter brukes til å utveksle informasjon mellom eier og selskap. Utenom ordinær generalforsamling er det formell kontakt mellom eierinstitusjonene og selskapene for 16 av de 29 selskapene i undersøkelsen. Oppfølging av eierinstitusjonenes tjenestekjøp fra teknologioverførings-selskapene skjer flere ganger i året og brukes, i tillegg til oppfølging av kjøpet, også ofte som en kontaktarena mellom eier og selskap. For deleide selskaper hender det at formell kontakt mellom eiere og selskap skjer gjennom felles eiermøter med selskapet.

For 13 av de 16 selskapene der det er formell kontakt mellom eier og selskap utenom generalforsamling er kontaktmøtene en gang i halvåret eller hyppigere. For tre av disse selskapene er det ett årlig kontaktmøte mellom eier og selskap. Av de selskapene der det er formell kontakt utenom generalforsamling føres det referat fra møtene med ti selskaper. Kontaktmøtene med seks selskaper referatføres ikke.

Av de 13 selskapene der det ikke er formell kontakt mellom eierinstitusjonen og selskap utenom generalforsamling, holder eier seg informert om aktiviteter i selskapet på flere måter. Eier kan holde seg orientert via styreprotokoller, ved møter eller muntlig dialog dersom en sak oppstår, eller via styremedlemmer som er ansatt ved eierinstitusjonen.

Styrevalgsprosesser

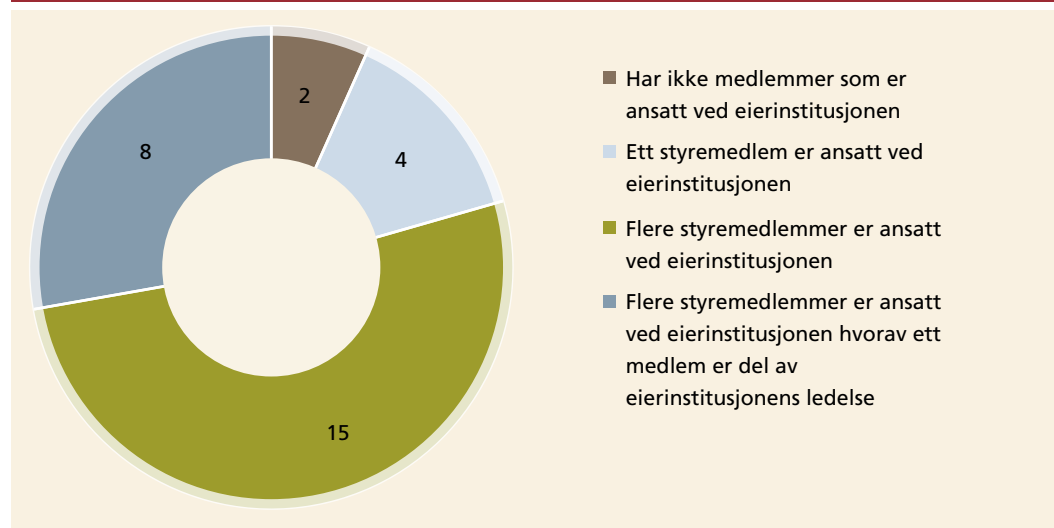
Styrevalg skjer på selskapets generalforsamling. Analysen viser at det for de fleste selskapene i liten grad er formelle prosesser og dokumentasjon av innspill på, og begrunnelse av valg av styrekandidater. For om lag 60 prosent av selskapene opplyses det at eierinstitusjonene i forkant av styrevalg bare har muntlig dialog med styrets leder og/eller selskapets administrerende direktør om hvordan styret fungerer. For sju av selskapene i undersøkelsen velges imidlertid styret etter innstilling fra en valgkomité (nominasjonskomité), noe som innebærer en større grad av formalisering av styrevalgsprosesser. Ved én av eierinstitusjonene legges det fram en skriftlig evaluering av selskapets styre for eierinstitusjonens styre.

I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser", Dokument 3:2 (2012–2013), besvarte eierinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren et spørreskjema om deres vurdering av hvilken kompetanse styrene i de ulike selskapene de forvaltet eierinteresser i, burde ha. Ved sammenligning av eierinstitusjonenes vurderinger for tilsvarende selskaper er det noen variasjoner for forskningsselskapene, som i hovedsak kan forklares med selskapenes ulike forskningsområder, og små variasjoner i eierinstitusjonenes vurderinger når det gjelder eiendomsselskaper. For teknologioverføringsselskaper viste svarene fra spørreundersøkelsen at det var store variasjoner i eiernes vurdering av hvilken samlet kompetanse som et styre i et selskap burde ha.²²⁰ Eierne vurderte her behovet for styrets kompetanse på områdene økonomi/finans, samfunnsvitenskap, bransjeeerfaring, næringsliv/industri og generell samfunnsforståelse svært ulikt, og fra den ytterlighet at dette er kompetanse som styret ikke trengte å ha, til at dette er kompetanse som det var svært viktig at styret hadde. Dette viser at eierinstitusjonene for teknologioverføringsselskapene – selskaper som er sammenlignbare – vurderte styrets kompetansebehov svært ulikt.

2.1.4 Eierinstitusjonenes ansatte i selskapenes ledelse

De fleste selskapene i undersøkelsen har ansatte ved eierinstitusjonen i sitt styre.

Figur 2 Eierinstitusjonenes ansatte i selskapenes styre (antall selskaper) (populasjon 29)



Kilde: Enhetsregistret, Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og eierinstitusjonenes nettsider

Figur 2 viser at to av selskapene i undersøkelsen ikke har noen ansatte ved eierinstitusjonen som deltakere i sitt styre, og i fire av selskapene er det ett styremedlem som er ansatt ved eierinstitusjonen.

I 23 selskaper i undersøkelsen er det flere styremedlemmer i selskapets styre som er ansatt ved eierinstitusjonen. I 12 av disse 23 er også styreleder i selskapet ansatt ved eierinstitusjonen. I 8 av de 23 selskapene som har flere styremedlemmer ansatt ved eierinstitusjonen, er ett av styremedlemmene rektor, prorektor, universitetsdirektør eller assisterende universitetsdirektør.

I 8 av de 29 selskapene i undersøkelsen er daglig leder i selskapet samtidig ansatt ved eierinstitusjonen.

220) Dette baserer seg på spørsmål besvart av NTNU, UiB, UiO og HBV.

To eierinstitusjoner er i ferd med å gjennomføre et tydelig skille mellom faglig oppfølging/styring og kontroll for forvaltningen av selskaper. For å sikre at selskapenes aktiviteter har en tett tilknytning til eierinstitusjonens strategi, vil faglig ledelse ved eierinstitusjonen knyttes sterkere inn mot selskapene, som styremedlemmer/styreleder. Den faglige styringen og den strategiske oppfølgingen av selskapene vil ligge hos prorektorene, mens kontrollfunksjonen inkludert generalforsamlingsfunksjonen skal ligge hos en administrativ enhet.

2.2 I hvilken grad følger eierinstitusjonene opp økonomiske forhold?

2.2.1 Oppfølging av selskapenes årsregnskap

I forkant av generalforsamling går eierinstitusjonene gjennom selskapenes årsrapport og årsregnskap for 20 av selskapene i undersøkelsen. For sju av selskapene i undersøkelsen følger eierinstitusjonene opp økonomien i selskapene gjennom løpende representasjon i styret og/eller kontaktmøter. For bare to av selskapene gjør eierinstitusjonene en mer omfattende analyse av selskapenes årsregnskap.

De fleste eierinstitusjonene undersøker ikke nærmere om det forekommer utbetalinger eller aktiviteter i selskapene som ikke er i tråd med formålet med eierskapet. Dette anses av eierinstitusjonene å være styrets oppgave. Gjennomgangen av styreprotokoller, viser at ett selskap har utbetalt penger til aktivitet som ikke er i tråd med selskapets formål.

Selskapene i undersøkelsen er hovedsakelig allmennnyttige (sektorpolitiske). Undersøkelsen viser at det sjelden forekommer at eierinstitusjonen gjør analyser av om selskapet drives effektivt, for eksempel ved produktivitetsanalyser eller benchmarking. For de få forretningsmessige selskapene i undersøkelsen settes det ikke avkastningsmål eller utbytteforventninger. Da Riksrevisjonen for få år siden gjorde en undersøkelse av statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser, var det tilsvarende resultat for disse selskapene når det gjaldt manglende mål og oppfølgingen av effektiv drift for allmennnyttige selskaper og manglende avkastningsmål for forretningsmessige selskaper.²²¹

2.2.2 Oppfølging av selskapenes egenkapitalandel

I statsrådens beretning til Riksrevisjonen rapporteres det ofte om selskapenes egenkapitalandel. I noen tilfeller refereres eierinstitusjonens vurderinger av selskapets kapitalsituasjon. Eier skal, ifølge økonomireglementet, forvalte eierinteressene i selskaper blant annet med vekt på at finansieringen av selskapet er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap.

Tabell 1 Egenkapitalandel etter type selskap (2012-tall)

Type selskap	Under 25 %	25 %-35 %	35 %-45 %	45 %-55 %	55 %-65 %	65 %-75 %	Over 75 %
Forskningsselskap	0	3	5	2	2	0	0
Teknologioverførings-selskap	0	1	0	1	1	1	1
Eiendoms-/ infrastruktur-selskap	1	0	1	0	0	0	2
Annet	1	0	2	1	0	0	4

Kilde: Selskapenes regnskap og tekster verifisert av eierinstitusjonene

221) Publisert i Dokument 3:2 (2012–2013).

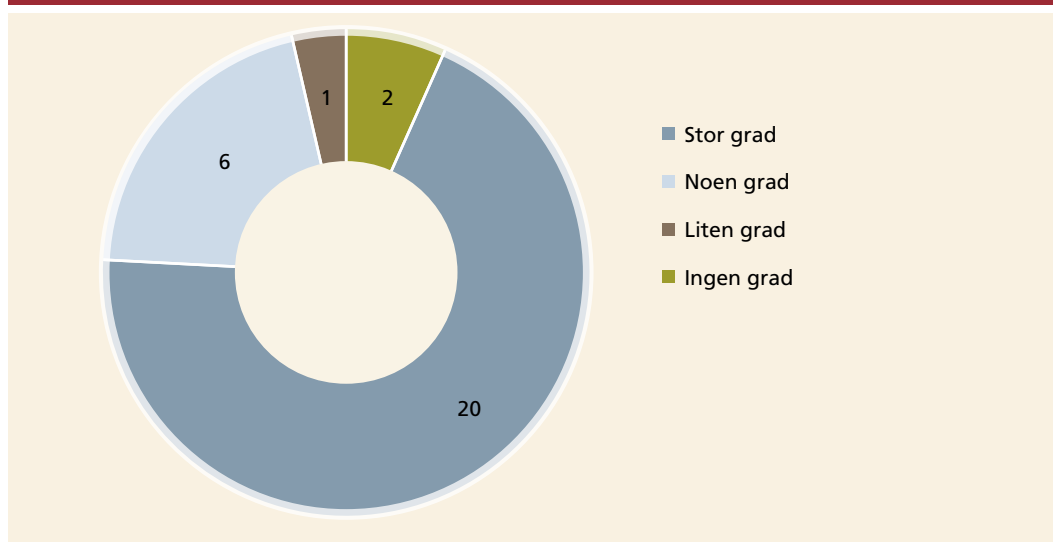
I undersøkelsen er selskapene kategorisert i sammenlignbare kategorier når det gjelder formål. Videre er selskapenes egenkapitalandel hentet fra regnskapet. Av tabell 1 ser vi at tre av forskningsselskapene har en egenkapitalandel på mellom 25 og 35 prosent, fem av forskningsselskapene har en egenkapitalandel mellom 35 og 45 prosent mens to av forskningsselskapene har en egenkapitalandel mellom 55 og 65 prosent. Tabellen viser at alle teknologioverføringsselskapene har ulik egenkapitalandel, og at egenkapitalandelen varierer fra 25 til 35 prosent til over 75 prosent. Analysen viser at flere selskaper med likt formål og tilnærmet lik aktivitet har betydelige ulikheter i egenkapitalandelen.

2.2.3 Oppfølging av det økonomiske mellomværendet

Eierinstitusjonene må ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet i selskapet. Selskapet skal fullt ut dekke de kostnadene som følger av selskapets aktivitet. Faglig og annet samarbeid mellom eierinstitusjoner og selskaper medfører betydelig grad av økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og selskapene de forvalter eierinteressene i. Eierinstitusjonene kan, i tillegg til eier, være kunder av selskapene, leverandører til selskapet og/eller samarbeidspartnere med selskapene. Eierinstitusjonene er kunder av selskapenes tjenester ved at de leier lokaler og/eller kjøper tjenester av faglig art fra selskapene.²²² Eierinstitusjonene er leverandører til selskapene ved at de selger administrative tjenester som for eksempel ikt-tjenester og bibliotekktjenester²²³, fører selskapenes regnskap²²⁴ og/eller leier ut lokaler til selskapene.²²⁵ Eierinstitusjonen kan være selskapenes samarbeidspartnere i forskningssamarbeid.²²⁶

Der eierinstitusjonen er en betydelig kjøper av selskapets tjenester, dette gjelder særlig for teknologioverføringsselskapene, blir tjenestekjøpsavtalene hovedsakelig fulgt opp enten kvartalsvis eller tertialvis. Avtaler om levering av administrative tjenester, regnskapsføring og lokalleie til selskapene inngås oftest mellom selskapene og eierinstitusjonens avdelinger for henholdsvis ikt, økonomi og eiendom.

Figur 3 Grad av økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og selskapene (i antall selskaper)



Kilde: Selskapenes regnskaper, statsrådets beretning og tekster verifisert av eierinstitusjonene

222) 16 selskaper er leverandør av tjenester eller leier ut lokaler til eierinstitusjonen.

223) 20 selskaper kjøper administrative tjenester fra eierinstitusjonen.

224) Tre selskaper kjøper regnskapstjenester fra eierinstitusjonen.

225) 13 selskaper leier lokaler av eierinstitusjonen.

226) 13 selskaper har forskningssamarbeid med eierinstitusjonen.

Av figur 3 framgår det at det er stor grad av økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og 20 av selskapene i undersøkelsen. Det er bare to selskaper som ikke har økonomisk mellomværende med eierinstitusjonen.

I 14 selskaper blir økonomisk mellomværende spesifisert i selskapets regnskap og/eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet (statsrådets beretning til Riksrevisjonen). I 13 selskaper blir ikke økonomisk mellomværende mellom eier og selskap spesifisert.²²⁷

Ved gjennomgang av dokumenter er det funnet ett selskap der eierinstitusjonen subsidierer selskapet med et betydelig beløp.²²⁸

Ved en eierinstitusjon har internrevisjonen fått i oppdrag å vurdere eierinstitusjonens prising av tjenester som ytes til selskaper som institusjonen forvalter. I rapporten fra internrevisjonen vurderes det hvorvidt selskapene betaler markedspris på de tjenestene de kjøper av eierinstitusjonen. Internrevisjonens vurdering var at prisingen var tilfredsstillende.²²⁹

2.3 I hvilken grad følger Kunnskapsdepartementet opp eierstyringen ved universiteter og høyskoler?

I sin oppfølging av eierstyringen ved universiteter og høyskoler legger departementet til grunn vedtak fattet av Stortinget i forbindelse med kvalitetsreformen – med målsetting om myndiggjøring og ansvarliggjøring av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Dette innebærer at Stortinget har fastsatt at universiteter og høyskoler har stor grad av frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Departementet blander seg i liten grad inn i hensiktsmessighetsvurderinger og faglige vurderinger gjort av universiteter og høyskoler, og går i liten grad inn og overstyrer.

Totalt har universiteter og høyskoler eierandeler i ca. 100 selskaper, der staten har en variabel eierprosent. Hovedtyngden av departementets oppfølging er knyttet til selskaper der universiteter og høyskoler har en dominerende innflytelse over selskapet, noe som samsvarer med de 29 selskapene som er omfattet av denne undersøkelsen.

Eierinstitusjonene skal løpende rapportere om eierskap i aksjeselskaper i selskapsdatabasen. Selskapsdatabasen er et register over selskaper som Kunnskapsdepartementet har eierinteresser i. Databasen danner grunnlag for departementets vurdering av forvaltningen av delegerede fullmakter. Videre skal selskapsdatabasen bidra til at viktig informasjon til enhver tid er offentlig tilgjengelig. For de selskapene der staten har dominerende innflytelse, skal også eierinstitusjonene rapportere slik at Kunnskapsdepartementet har grunnlag for å skrive statsrådets beretning til Riksrevisjonen. Innsamling av dokumentasjon til statsrådets beretning gir, ifølge departementet, god innsikt i selskapsforvaltningen ved universiteter og høyskoler i selskaper der institusjonene har dominerende innflytelse. Departementet gjør en selvstendig vurdering av forvaltningen av disse selskapene i forbindelse med utarbeidelse av statsrådets beretning. Dersom departementet ønsker nærmere redegjørelse for enkeltdisposisjoner/enkeltsaker, er det dialog med universitetene og høyskolene som forvalter eierskapet. Departementet legger i stor grad universitetets/høyskolens egne vurderinger til grunn i statsrådets beretning.

227) Årsregnskapet og Statsrådets beretning for 2012. I flere av disse er det nevnt i statsrådets beretning at det er økonomisk mellomværende, uten at det er spesifisert.

228) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at departementet overfor eierinstitusjonen har vist til at eierinstitusjonen ikke kan subsidiere aktivitet, direkte eller indirekte, i selskapet. Eierinstitusjonen har opplyst til departementet at det tas sikte på en gjennomgang av selskapets finansieringsmodell høsten 2014. Departementet skriver i brevet til Riksrevisjonen at det vil følge opp dette overfor eierinstitusjonen.

229) UiB: Gjennomgang av samhandling og samarbeidsavtaler med instituttsektoren og prising av tjenester som ytes til instituttsektoren, 2012. Rapporten omfatter blant annet prising av tjenester mellom UiB og Uni Research AS og UiB og Bergen teknologioverføring AS. Referanse: Saksliste til møte i universitetsstyret 18.04.2013, sak 2013-026.

Departementet har krevd at universiteter og høyskoler årlig spesifiserer det økonomiske mellomværendet mellom eierinstitusjonen og selskapene i rapporteringen. I brev av 8. august 2014 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen presiserer departementet dette kravet. Kunnskapsdepartementet skriver der blant annet at institusjonene skal redegjøre for eventuelt tilskudd selskapene får fra staten i forbindelse med utarbeidelse av de årlige beretningene fra statsråden om forvaltningen av eierskapet i selskapene. Videre skal institusjonene redegjøre for selskapenes vesentlige omsetning som stammer fra oppdrag fra det offentlige. For selskaper som er et teknologioverføringskontor skal det gis en beskrivelse av hvordan institusjonene har innrettet seg for å sikre at det økonomiske mellomværendet med selskapet er i tråd med regelverket, jf. blant annet Dokument 3:2 (2012–2013). Beskrivelsen må tydeliggjøre hvordan forholdet mellom institusjonen og selskapet ikke innebærer direkte eller indirekte subsidiering av selskapet.²³⁰

Kunnskapsdepartementet har etatsstyringsmøter med alle universiteter og høyskoler. Departementets praksis med etatsstyringsmøtene følger en toårig syklus, der det avholdes etatsstyringsmøter med halvparten av universitetene og høyskolene hvert år, dersom ikke særskilte forhold skulle tilsi hyppigere møter. I forkant av etatsstyringsmøtene gjør departementet en intern analyse av universitetets/høyskolens rapportering og regnskaper. Analysen inneholder også vurderinger av institusjonens eierskapsforvaltning. Hvis departementet oppfatter noe som problematisk, blir dette tatt opp med universitetet/høyskolen i etatsstyringsmøtet eller andre møter. I praksis skjer dette ytterst sjeldent. Den halvdelen av universiteter og høyskoler som det ikke holdes etatsstyringsmøte med, får også årlig tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet gjennom en overordnet vurdering. I etterkant av etatsstyringsmøtene sendes det ut et brev med tilbakemeldinger fra etatsstyringsmøtet.

Ifølge reglementet skal Kunnskapsdepartementet orienteres om viktige aktiviteter i selskapene som har betydning for forvaltningen av eierskapet. Det er ingen retningslinjer for hvilke aktiviteter dette er, og det henvises til hver enkelt institusjons vurdering av hva de selv anser som viktig. Det varierer hvilke aktiviteter universiteter og høyskoler varsler departementet om, men det er sjeldent departementet inkluderes i enkeltsaker.

Universiteter og høyskoler søker av og til veiledning fra Kunnskapsdepartementet i saker knyttet til selskapene de forvalter, men departementet vil helst ikke være noe "godkjenningsinstitutt". Det er sjeldent at det avholdes møter om enkeltsaker ad hoc noe som kan begrunnes i at universitetene og høyskolene, i følge departementet, har økt sin kompetanse på eierstyring de siste årene.

Kunnskapsdepartementet har sanksjonsmuligheter i form av å kunne frata universiteter og høyskoler aksjefullmakten.²³¹ Departementets terskel for å trekke aksjefullmakten tilbake anses å være høy, og den praktiske konsekvensen er liten, men sanksjonen oppfattes erfaringsmessig svært alvorlig for universitetene og høyskolene. Det er ingen spesifikke kriterier eller hendelser som utløser en slik sanksjon fra departementets side. Kunnskapsdepartementet har aldri bedt et universitet eller høyskole om å trekke seg ut av et selskap.

Når Riksrevisjonen rapporterer undersøkelser til Stortinget som berører eierskapsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren, sender Kunnskapsdepartementet ut brev til alle institusjoner som forvalter eierskap, og ber disse sette seg inn i resultatet

230) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen av 08.08.14.

231) Denne sanksjonen har blitt brukt tre ganger overfor hhv UiT, NTNU og UiB.

av undersøkelsen og vurdere hvordan disse skal følges opp.²³² I tillegg er det sendt et brev til blant annet universiteter og høyskoler om lederlønn i statlige selskaper.²³³ Ut over de formelle brevene fra departementet til universiteter og høyskoler om eierstyring, er det liten grad av formalisert kontakt. I etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse om økonomisk mellomværende mellom universitetene og deres kommersialiseringselskaper²³⁴, avholdt Kunnskapsdepartementet møte med de relevante universitetene.²³⁵

Kunnskapsdepartementet kommer ikke med anbefalingen til universiteter og høyskoler når det gjelder eierskapsforvaltning. Men departementet kan i brev oppfordre universiteter og høyskoler til å se på alternative løsninger innad i egen organisasjon. Departementet har ikke noe forum for veiledning eller koordinering av gode erfaringer/beste praksis i eierstyring på tvers av universitets- og høyskolesektoren. Det samme gjelder formidling, veiledning og koordinering av felles problemstillinger som dukker opp i flere UH- selskaper.

Som forvalter av lov og reglementet er Kunnskapsdepartementet fornøyd med dialogen med universiteter og høyskoler når det gjelder eierstyring av selskaper.

3 Vurderinger

De fleste selskapene er av faglig interesse

Stortinget har samtykket til at Kunnskapsdepartementet kan gi universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper som er av faglig interesse. De fleste selskapene i universitets- og høyskolesektoren har formål, drift og aktivitet av faglig interesse for eierinstitusjonene. Undersøkelsen viser at ett av selskapene har minimal aktivitet²³⁶, og ett av selskapene har formål som ikke er av faglig interesse.²³⁷ Revisjonen stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at universiteter og høyskoler fortsatt skal eie og forvalte selskaper som ikke har aktivitet eller faglig interesse for eierinstitusjonen.

Lite åpenhet om økonomisk mellomværende

Eierinstitusjonene kan ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet i selskapet, og selskapet må fullt ut dekke de kostnadene som følger av selskapets aktivitet. Eierskap i selskaper som er av faglig interesse for universiteter og høyskoler, innebærer som oftest at eier og selskaper har nær tilknytning til hverandre ved at eier kan være selskapets kunde og/eller leverandør. Undersøkelsen viser at 20 av selskapene har stor grad av økonomisk mellomværende med eierinstitusjonen. Ett av selskapene subsidieres med et betydelig beløp av eierinstitusjonen.²³⁸ Det er vanskelig å dokumentere at subsidiering ikke forekommer uten å gå detaljert ned i det økonomiske mellomværende mellom eierinstitusjonene og selskapene. Ved en av eierinstitusjonene har internrevisjonen gjort undersøkelser av hvorvidt to av selskapene betaler markedspris

232) Dette er gjort ved brev av 04.02.13 om oppfølging av dokument 3:2 (2012–2013) som inneholder følgende undersøkelser: "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser" og "Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser". Videre er det gjort i brev av 20.12.13 om oppfølging av dokument 3:2 (2013–2014) med undersøkelsen "Kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler".

233) Brev fra Kunnskapsdepartementet av 13.04.12.

234) Publisert i Dokument 3:2 (2010–2011).

235) Brev fra Kunnskapsdepartementet 08.03.13 med oppsummering av møte 29. januar 2013.

236) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at det er sendt brev til eierinstitusjonen 30.06.14 hvor departementet ber om at eierinstitusjonen avvikler sitt eierskap i selskapet.

237) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at eierinstitusjonen på sikt ønsker å avvikle eierskapet i selskapet.

238) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at departementet overfor eierinstitusjonen har vist til at eierinstitusjonen ikke kan subsidiere aktivitet, direkte eller indirekte, i selskapet. Eierinstitusjonen har opplyst til departementet at det tas sikte på en gjennomgang av selskapets finansieringsmodell høsten 2014. Departementet skriver i brevet til Riksrevisjonen at det vil følge opp dette overfor eierinstitusjonen.

for tjenester de kjøper av eierinstitusjonen. I underkant av halvparten av selskapene i undersøkelsen spesifiserer ikke økonomisk mellomværende i selskapets regnskap eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet.

Etter revisjonens vurdering innebærer dette at det ikke er tilstrekkelig åpenhet om det økonomiske mellomværendet, og revisjonen stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i stor nok grad følger opp at eierinstitusjonene har systemer og rutiner for å sikre at aktivitet i selskapene ikke subsidieres.

Lite bevissthet om eiers ulike roller

Eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapene de forvalter, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Undersøkelsen viser at bare to selskaper ikke har styremedlemmer som også er ansatt ved eierinstitusjonen. I åtte av selskapene er ett av styremedlemmene også del av universitetets ledelse. Når samme person er både styremedlem i et selskap og del av ledelsen hos det samme selskapets eierinstitusjon, er det svært viktig å være bevisst på hvilken rolle en har, for at det ikke skal bli utydelighet i beslutningsprosessene. To av eierinstitusjonene ønsker å skille formelt mellom selskapenes faglige/strategiske oppfølging og kontroll av selskapene. Etter revisjonens vurdering bør eierinstitusjonene i større grad klargjøre roller for å sikre ryddighet i beslutningsprosesser.

Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp

Eierinstitusjonene skal fastsette resultatmål for sitt eierskap og følge opp at målene nås. Undersøkelsen viser at det for om lag en tredel av selskapene rapporteres på resultater og settes mål i rapport og planer. For svært få av selskapene i undersøkelsen har eierinstitusjonen evaluert selskapenes oppnådde resultater. Undersøkelsen viser videre at svært få eierinstitusjoner følger opp om selskapene har effektiv drift, og at sammenlignbare selskaper har svært ulik egenkapitalandel. Etter revisjonens vurdering bør eierinstitusjonene bedre sin oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi, og stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i større grad bør følge opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater.

Alt i alt viser undersøkelsen at det er store variasjoner i eierskapsutøvelsen ved universitetene og høyskolene. Dette gjelder også der forhold for øvrig er sammenlignbare. Undersøkelsen viser at det er begrenset erfaringsutveksling mellom universiteter og høyskoler når det gjelder god praksis i eierstyringen. Etter revisjonens vurdering er det betydelig forbedringspotensial i styringen og forvaltningen av selskaper i universitets- og høyskolesektoren.

4 Vedlegg

Oversikt over universiteter og høyskoler (eierinstitusjoner), selskaper som er omfattet av undersøkelsen, og samlet statlig eierandel i prosent.

EIERINSTITUSJONER	SELSKAPER	SAMLET STATLIG EIERANDEL I %
Høgskolen i Sør-Trøndelag (Hist)	HIST kompetanse AS	100,00
Universitetet i Tromsø (UiT)	Rya Gods og Skoger AS	100,00
	Northern Research Institute Tromsø AS (NORUT AS)	65,70
	Havbruksstasjonen i Tromsø AS	50,00
Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU)	NTNU Samfunnsforskning AS	100,00
	Vangslund AS	99,50
	Senter for økonomisk forskning AS	51,00
	NTNU Technology Transfer AS	85,00
	Lifandis AS	33,40
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Sem Gjestegård AS	100,00
Universitetet i Nordland (UiN)	Senter for Innovasjon & Bedrifts-økonomi AS	100,00
	Norkveite AS	58,40
	Nordlandsforskning AS	51,00
Universitetet i Oslo (UiO)	Unirand AS	100,00
	Inven2 AS	50,00
	OsloTech AS	33,30
Universitetet i Bergen (UiB)	Universitetet i Bergen Eiendom AS	100,00
	Unifond AS	100,00
	Uni Research AS	85,00
	Christian Michelsen Research AS	50,00
	Bergen Teknologioverføring AS	60,00
Høgskolen i Ålesund (HiÅ)	Høgskolen i Ålesund Maritime Operasjoner AS	100,00
Høgskolen i Molde (HiM)	Møreforsking AS	54,00
Universitetet i Agder (UiA)	Agderforskning AS	50,10
Universitetet i Stavanger (UiS)	International Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)	50,00
	Prekubator TTO AS	36,80
Norges Handelshøyskole (NHH)	Samfunns- og næringslivsforskning AS	85,11
Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV)	DRIV inkubator AS	51,00
Høgskolen i Østfold (HiØ)	Nyvekst AS*	50,00

* Nyvekst AS har byttet navn til Drivhuset Østfold AS høsten 2014.