

UTKAST: Veileder til reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid med selvstendige virksomheter, og om institusjonenes forvaltning av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet og aksjer

Innledning

Veilederen er ment å utdype enkelte sider ved reglementet. Det understrekes at også en rekke andre lover og regler må iakttas ved institusjonenes forvaltning av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet (BOV), og ved institusjonenes samarbeid med andre virksomheter. Det gjelder blant annet de statlige regnskapsstandardene SRS 9 og 10, forvaltningsloven, aksjeloven lov om offentlige anskaffelser og EØS-avtalens forbud mot ulovlig statsstøtte. For forvaltning av aksjer, vises det særlig til lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper og daværende Utdannings- og forskningsdepartementets retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskap fastsatt 12. oktober 2005.

Veilederen bygger på samme oppsett som reglementet, slik at inndeling og nummerering i veilederen korresponderer med selve reglementet. Innledningsvis inneholder veilederen noen begrepsavgrensninger, omtale av styrets ansvar i oppfølgingen og kontrollen av denne typen virksomhet. Deretter er reglementet og veilederen tredelt mellom generelle bestemmelser om institusjonenes samarbeid med selvstendige virksomheter, organisering av BOV og forvaltning av institusjonenes aksjer.

A. Fastsettelse av virkeområde

Bestemmelsen angir reglementets hjemmel og virkeområde. Reglementet er fastsatt av Kunnskapsdepartementet 1. januar 2008 med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler §12-4, og gjelder fra samme dato. Reglementet erstatter rundskriv F-35-02 om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt. Reglementet har hovedsakelig samme virkeområde som F-35-02, og mange av de samme hensynene ligger til grunn. Reglementet sammenfatter en del av de krav som følger av andre lover og regler.

Departementet kan også gi institusjonene andre generelle retningslinjer institusjonene må forholde seg til, for eksempel i tildelingsbrev, jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 første ledd.

Reglementet gjelder for alle typer forpliktende samarbeid med selvstendige virksomheter om faglig aktivitet. Reglementet fastsetter kriterier for forvaltningen og organiseringen av BOV, samt bestemmelser om forvaltningen av institusjonens aksjer. Faglig aktivitet kan omfatte undervisning, forskning og ulike typer formidling som institusjonen ut fra sitt formål skal drive. Slik virksomhet kan enten organiseres internt i institusjonene på linje med den ordinære virksomheten, eller eksternt. Ekstern organisering reguleres av avtaler, og eventuelt eierskap i aksjer.

B. Styrets ansvar

Reglementets bestemmelser om styrets ansvar presiserer at styret som øverste organ holdes ansvarlig for at institusjonen drives i samsvar med regler og rammeverk. Alle beslutninger ved

institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-1 første og annet ledd. Styret må fastsette regler om ansvarsforhold og delegasjon av myndighet. Delegasjon fritar ikke for ansvar. Dette understreker styrets tilsyns- og handlingsplikt. Dette stiller krav til styrets kontroll med virksomheten, og innebærer for eksempel at styret holdes ansvarlig om noen ved institusjonen kjøper aksjer uten styrets viten og vilje. Styret skal se til at alle ledd i organisasjonen er kjent med, og innretter seg etter lover og regler.

Styret har ansvar for at vedtak som fattes i institusjonen om inngåelse i forpliktende samarbeid, understøtter institusjonens strategier. Styret kan med utgangspunkt i institusjonens strategi, for eksempel utarbeide et sett med kriterier for vedtak om å inngå samarbeid ved institusjonen.

Styret skal fastsette retningslinjer for institusjonens BOV, og opprettelse av selskap eller kjøp av aksjer skal alltid vedtas av styret selv. Dette er en innskrenkning av styrets delegasjonsfullmakt. Videre må styret påse at retningslinjene for institusjonens BOV er i tråd med institusjonens strategi, størrelse og andre særegne forhold.

Styret skal fastsette mål og resultatkrav for sin randsoneaktivitet. Styret har ansvar for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-2 andre ledd. Det vises for øvrig til reglementets kapittel 3.2 for utfyllende bestemmelser om styrets ansvar i tilknytning til opprettelse av eller eierskap i aksjeselskap.

C. Sentrale definisjoner

Følgende definisjoner vil være gjeldende i reglementet:

Med institusjon forstås vedkommende statlige universitet eller høyskole.

Med grunnbevilgning forstås bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet. Penger som departementet betaler som vederlag for en ytelse (kjøp av tjenester til bruk i egen virksomhet), defineres ikke som grunnbevilgning. Slike midler skal klassifiseres som oppdragsfinansiert virksomhet.

Med bidragsfinansiert virksomhet forstås prosjekter hvor institusjonen henter støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder (andre departement, direktorater, Norges forskningsråd, Nordisk ministerråd, EU, og lignende), uten krav til leveranser (utsatt motytelse) ved avtale/kontraktsinngåelse. Dette vil ofte være aktivitet som delvis er finansiert av grunnbevilgning, men hvor institusjonen i tillegg mottar bidrag fra eksterne finansieringskilder. Slik delfinansiering av bidragsfinansiert virksomhet er aktuelt når det ikke er mulig å oppnå full kostnadsdekning fra finansieringskilden, og institusjonen vurderer at prosjektet har en faglig interesse som tilsier at institusjonen delfinansierer prosjektet (jf. for øvrig reglementet kapittel 1.1 bokstav e). Bidragsfinansiert virksomhet kan også være fullfinansiert av ekstern bidragsyter, så fremt bidragsyteren ikke stiller krav til leveranser ved avtale/kontraktsinngåelse. Dette kan for eksempel være bevilgninger fra offentlig etater og gaver.

Med oppdragsfinansiert virksomhet forstås prosjekter (oppdrag) institusjonen utfører mot vederlag (betaling) fra ekstern(e) oppdragsgiver(e), med krav til leveranser (med motytelse) ved avtale/kontraktsinngåelse.

Definisjonene over tar utgangspunkt i hvorvidt det foreligger krav til motytelse ved kontraktsinngåelse. Med motytelse forstås levering av varer og tjenester mot vederlag

(betaling). Det forutsettes med andre ord en transaksjon der risiko og kontroll over en eiendel (motytelsen) overføres fra en part til en annen. Dette vil ikke være tilfellet for grunnbevilgning og bidragsfinansiert virksomhet, hvor det ikke finner sted overføring av risiko og kontroll når bidragsperioden utløper og bidragsyter heller ikke får kontroll over sluttproduktet. Med utgangspunkt i dette vil for eksempel midler fra NFR være klassifisert som bidragsfinansiert virksomhet, siden det ikke innebærer overføring av risiko og kontroll.

Den overordnede inndelingen mellom grunnbevilgning og bidrags-, og oppdragsfinansiert virksomhet bygger på de statlige regnskapsstandardene (SRS) 9 og 10, som også legger føringer for regnskapsføringen av disse midlene. Det vises til disse standardene for ytterligere presiseringer og konkretiseringer av skillet mellom disse inntektskildene (transaksjonsbaserte og ikke-transaksjonsbaserte inntekter). SRS 9 omhandler transaksjonsbaserte inntekter, og gir supplerende bestemmelser for avgrensningen og regnskapsføringen av oppdragsfinansiert virksomhet. SRS 10 omhandler ikke-transaksjonsbaserte inntekter, og derav bestemmelser om avgrensningen og regnskapsføringen for grunnbevilgningen og bidragsfinansiert virksomhet.

Med utgangspunkt i dette kan BOV fremstilles som vist i tabellen nedenfor:

Grunnbevilgning	Bidragsfinansiert virksomhet	Oppdragsfinansiert virksomhet
- Bevilgning stilt til rådighet fra Kunnskapsdepartementet	- Bevilgninger stilt til rådighet fra andre departementer og offentlige etater - Tilskudd fra NFR - Tilskudd fra EU - Andre bidrag eller gaver	- Oppdragsprosjekter - Andre inntekter

Det understrekes likevel at tabellen er veiledende. Det vil være eventuelle krav til motytelse som forutsetter overføring av risiko og kontroll ved kontraktsinngåelse, som er avgjørende for klassifiseringen av prosjektene.

Med ”andre inntekter” menes for eksempel gevinst ved salg av eiendom, anlegg og maskiner samt andre salgs- og leieinntekter (jf. inntektsfordelingen i regnskapsmalen).

Det understrekes at bidragsfinansiert virksomhet ikke kan gå med regnskapsmessig overskudd, og tap i denne type prosjekter anses som ordinær driftskostnad for institusjonen.

Oppdragsfinansiert virksomhet vil stille krav til at oppdragsgiver skal dekke budsjettert kostnad, herunder indirekte kostnader. Det vil kunne beregnes fortjeneste på oppdragsfinansiert virksomhet, avhengig av blant annet konkurransesituasjon.

Reglementet vil med andre ord gjelde for all virksomhet som ikke er fullfinansiert over grunnbevilgningen. Utover å fastsette regningslinjer for forvaltningen og organiseringen av BOV organisert internt ved institusjonen, vil reglementet også fastsette retningslinjer for institusjonens randsonaktivitet og forvaltning av aksjer.

Med randsonaktivitet forstås BOV som institusjonen har organisert eksternt i samarbeid med selvstendige virksomheter, uavhengig av om institusjonen selv har aksjer i virksomheten eller ikke. Randsonaktivitet forstås også som eierskap i selskaper med andre formål som er av særlig faglig interesse.

Randsonbegrepet har ikke tidligere vært definert av departementet, men det har like fullt vært brukt i forskjellige, ofte overlappende betydninger av både myndigheter, universiteter og høyskoler og andre interessenter i det norske FoU-systemet. Betegnelsen ”randson” har både

en geografisk og en økonomisk komponent. Den geografiske komponenten beskriver selvstendige virksomheter innenfor en viss, ofte upresis *avstand* fra institusjonen. Den økonomiske komponenten beskriver derimot ekstern organisering av *aktivitet*. Den geografiske komponenten er udefinerbar, fordi det hensiktsmessige området (f.eks. kommunen, fylket, landsdelen etc.) vil variere mellom fagfelt. Den økonomiske komponenten er imidlertid definerbar. En felles forståelse av den økonomiske komponenten vil forenkle styringen av slik aktivitet i universitets- og høyskolesektoren. Antakelig vil det også legge bedre til rette for samarbeid om randsoneaktivitet mellom universitets- og høyskolesektoren og andre interessenter i FoU-systemet.

Definisjonen omfatter alle typer forpliktende samarbeid om oppdrags- eller bidragsfinansiert aktivitet som institusjonen har organisert eksternt, uavhengig av om institusjonen regulerer dette gjennom samarbeidsavtale eller gjennom samarbeidsavtale supplert med aksjeeierskap i den samarbeidende virksomheten. Definisjonen omfatter også eierskap i selskaper som har andre faglige formål enn drift eller innhenting av oppdrags- eller bidragsfinansiering. Det kan eksempelvis være selskaper for drift av vitenskapelig infrastruktur, eller selskaper for kommersialisering av resultater fra FoU.

Departementet skal årlig motta melding om institusjonenes randsoneaktivitet, og hvilken betydningen randsoneaktiviteten har for den øvrige virksomheten, jf. de krav som stilles til rapportering. Departementet kan pålegge institusjonen å avslutte randsoneaktiviteten, herunder selge aksjer hvis dette anses nødvendig av hensyn til institusjonenes primæroppgaver, jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 andre ledd. Randsoneaktivitet gir ikke uttelling i finansieringssystemet.

Med primæroppgaver forstås virksomhet som er avgjørende for å sikre og styrke institusjonens evne til å utføre den utdanning, forskning og formidling som myndighetene forventer av institusjonen. Disse oppgavene er forankret i institusjonens samfunnsrolle. Institusjonens oppgaver er fastsatt i universitets- og høyskoleloven, bl.a. §§ 1-3 og 1-4. Blant disse er det noen som tradisjonelt er blitt sett på som primæroppgaver, for eksempel grunnforskning og forskerutdanning for *universitetene*. I dag vektlegger imidlertid myndighetene også at universitets- og høyskolesektoren skal bidra til FoU-basert innovasjon og verdiskaping. Det følger av dette at også denne oppgaven må kunne anses som en primæroppgave.

Med aktivitet av faglig interesse forstås aktivitet som styret kan godtgjøre at styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, og er forankret i institusjonens strategi. Primæroppgavene er forankret i de mål som er gitt av myndighetene for sektoren. "Faglig interesse" er forankret i universitets- og høyskoleloven § 9-2 om styrets ansvar for den faglige virksomheten. § 9-2 sier at styret skal trekke opp strategien for institusjonens utdannings- og forskningsvirksomhet og annen faglig virksomhet, og legge planer for den faglige utvikling i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet for sektoren og institusjonen. Aktivitet av faglig interesse skal være etterprøvbart. Dette innebærer et krav til dokumentasjon av vurderingene som ligger til grunn for vedtaket. Styrevedtak med standardpregede formuleringer om at styret har vurdert aktiviteten som faglig interessant og lignende, vil ikke tilfredsstillende kravet til etterprøvbarhet. Forankringen i institusjonens strategi må synliggjøres.

Med faglig uavhengighet forstås fravær av uønskede eller utilsiktede bindinger på hvordan institusjonen forvalter sin grunnbevilgning. Faglig uavhengighet innebærer også at forpliktende samarbeid ikke må medføre begrensninger i institusjonens selvstendighet i faglige spørsmål, jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4. Vern om institusjonens faglige uavhengighet kan være én av flere komponenter i styrets vurdering av om randsoneaktivitet vil være av faglig interesse.

1. Forvaltning av institusjonens forpliktende samarbeid med andre virksomheter

1.1 Kriterier for å inngå samarbeid med andre virksomheter

Følgende kriterier gjelder samarbeid med ikke uvesentlig forpliktelse med andre selvstendige virksomheter, uavhengig av om institusjonen har aksjer i virksomheten eller ikke. Det presiseres at kriteriene gjelder begge typer randsoneaktivitet, jf. definisjonen over.

- a. Samarbeid skal være av faglig interesse for institusjonen, og aktiviteten skal styrke institusjonens evne til å utføre sine primæroppgaver.
- b. Fagmiljøer internt ved institusjonen skal involveres i samarbeidet. Et hovedformål med å inngå samarbeid skal være at kvaliteten på virksomheten i interne fagmiljøer blir bedre som resultat av samarbeidet.

Kriteriene i punkt a og b er resultatorienterte. Institusjonen bør basere sine beslutninger på etterprøvbare målsettinger for samarbeidet. Resultater internt ved institusjonen som følger av samarbeid og eventuelt eierskap bør vurderes regelmessig som del av institusjonens øvrige mål- og resultatstyring. Generelle vurderinger av at samarbeidet har ført til økt kvalitet eller omfang på virksomheten i berørte fagmiljøer, kan ikke anses som tilfredsstillende vurdering av hvorvidt målene for samarbeidet er nådd. Ved noen typer samarbeid, eksempelvis bevilgningsfinansiert virksomhet, vil virksomhetens langsiktige karakter imidlertid kunne legge føringer for resultatvurderingens hyppighet. At aktiviteten skal styrke institusjonens evne til å utføre sine primæroppgaver vil i noen sammenhenger kunne tolkes i vid forstand. For eksempel kan det være av faglig interesse å formidle kunnskap og knowhow til små bedrifter selv om samarbeidet bare indirekte styrker fagmiljøets evne til å utføre FoU og undervisning.

- c. Institusjonen skal påse at samarbeidet ikke svekker institusjonens faglige uavhengighet.
- d. Virksomheten skal forvaltes slik at den ivaretar institusjonens økonomiske interesser. Kriteriet om å ivareta de økonomiske interessene gjelder generelt for alle typer samarbeid med ikke uvesentlige forpliktelser. Ved ekstern organisering av BOV må det imidlertid tolkes i utvidet forstand. Slik organisering av BOV forutsettes ikke bare å ivareta, men også å styrke institusjonens økonomiske interesser gjennom at etterspørselen etter FoU-tjenester med mer levert av fagmiljøer ved institusjonen øker. Etterspørselen kan komme fra den samarbeidende virksomhet, eller ved at den samarbeidende virksomheten innhenter FoU-oppgaver fra andre eksterne aktører på vegne av fagmiljøer ved institusjonen.
- e. Institusjonen kan ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomhet. Samarbeidende virksomhet må fullt ut dekke de kostnader som følger av dens aktivitet.

1.2 Samarbeidsavtale

Når institusjonen deltar i samarbeid med ikke uvesentlig forpliktelser, skal dette nedfelles i en skriftlig avtale. Dette kravet gjelder uavhengig av om institusjonen selv har aksjer i de samarbeidende virksomhetene, eller ikke. Institusjonens styre, eller annen instans etter delegasjon fra styret, inngår slik avtale. Avtalen skal minst omfatte følgende forhold:

- a. Økonomi.
Samarbeidsavtalen skal regulere de økonomiske forhold mellom institusjon og den samarbeidende virksomheten. Samarbeidspartens bruk av institusjonens lokaler skal skje

etter nærmere avtale, og til markedsleie. Slik det fremgår av kapittel 1.1 må samarbeidsparten fullt ut dekke driftskostnader som følger av dens virksomhet. Dette gjelder for eksempel kostnader knyttet til bruk av utstyr, utgifter til oppvarming, strøm, rengjøring og telefon. Alle tjenester samarbeidsparten benytter, skal det ytes fullt vederlag for.

b. Personalforhold.

I den utstrekning ansatte i institusjonen skal utføre arbeid for samarbeidsparten, skal det skje i henhold til skriftlig avtale mellom enheten og institusjonen. Samarbeidsparten skal fullt ut kompensere for de kostnader slike avtaler påfører institusjonen. Tilsatte i hovedstilling ved institusjonen kan inneha bistilling i andre rettssubjekt. I slike tilfeller skal de generelle regler og avtaler om adgang til å inneha bistillinger for arbeidstakere i staten følges, jf. bl.a. Statens personalhåndbok. Dersom det er regulær tilsetning i delt stilling, skal arbeidsavtalene regulere hvordan arbeidstiden deles mellom de to arbeidsgiverne. Det er viktig at intensjonene bak delt arbeidstid følges opp, og at korrekt gjennomføring av regel- og avtaleverkene skal kunne dokumenteres.

c. Styredeltakelse.

Institusjonenes ansatte kan delta i styret til samarbeidende virksomhet. Slik styredeltakelse skal fremgå av avtalen. Institusjonens øverste leder kan ikke inneha slikt verv. Styreleder er institusjonens øverste leder, jf. forutsetningsvis universitets- og høyskoleloven § 9-1 første ledd. I de tilfeller der det er ekstern styreleder og ansatt rektor, er bestemmelsen ikke til hinder for at ansatt rektor har styreverv i samarbeidende virksomhet. Nåværende retningslinjer om forbud mot personfellesskap i styrende organer er ikke videreført. Det påligger allikevel institusjonene å sørge for at habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 etterleves. Det gjøres for det første spesielt oppmerksom på forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, og at offentlig tjenestemann i utgangspunktet selv avgjør egen habilitet, jf. § 8. For det andre understrekes den generelle habilitetsbestemmelsen i fvl. § 6 annet ledd – en offentlig tjenestemann er inhabil når ”andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”. For det tredje vises det til at hvis en overordnet tjenestemann er inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, jf. fvl. § 6 tredje ledd.

d. Andre avtaleforhold.

Samarbeidsparten kan tilføres midler fra institusjonen som betaling for tjenester, så som bistand ved kontraktsforhandlinger eller samarbeidspartens utføring av andre konsulenttjenester. Midler kan også føres motsatt vei, ved at samarbeidsparten kjøper tjenester fra institusjonen. FoU-tjenester vil antakelig være den vanligste typen. Andre typer tjenester kan for eksempel være at samarbeidspartneren leier lokaler eller andre varer og tjenester som er nødvendig for at samarbeidspartneren skal kunne påta seg oppdrag. Det kan også inngås gjensidig avtale med den enkelte forsker. Ansatte ved institusjonen kan således påta seg oppdrag ved siden av sitt hovedarbeidsforhold, og få lønn for dette fra annet rettssubjekt. Dersom slikt arbeid skjer til fortrengsel for hovedarbeidsforholdet, skal dette baseres på arbeidsavtale mellom den enkelte og institusjonen, eventuelt ved at vedkommende gis permisjon. Ved forskningssamarbeid er det viktig at rettighetsspørsmål avklares i forkant av prosjektet. Dette kan bl.a. dreie seg om spørsmål knyttet til rett til publisering, rett til utnyttelse av en eventuell oppfinnelse og fordeling av verdier (godtgjørelse).

2. Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet

2.1 Kriterier ved valg av organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet

- a. Aktivitet finansiert over grunnbevilgningen skal institusjonen organisere internt. Også BOV tilknyttet primæroppgavene bør organiseres internt. Dette inkluderer aktivitet som finansieres over bevilgninger til forskning og forskerutdanning gjennom Norges forskningsråd. I tillegg kan dette omfatte midler fra andre myndighetsorganer, internasjonale organisasjoner, samt bidrag og gaver som i liten grad gir forpliktelser for prosjektutforming og bruk av ressurser. BOV tilknyttet noen typer primæroppgaver, eksempelvis nasjonale kunnskapssentre finansiert av departementer eller aktivitet for å bidra til FoU-basert verdiskaping, vil det kunne være hensiktsmessig å organisere eksternt (jf. omtalen av begrepet primæroppgaver).
- b. Valg av intern versus ekstern organisering bør begrunnes i hensynet til å øke institusjonens faglige utbytte eller gi bedre vern av institusjonens faglige uavhengighet. Institusjonen må gjøre en nøye vurdering av faglig tilhørighet, økonomi og mulige fremtidige forpliktelser før institusjonen tar standpunkt til hvordan BOV skal organiseres. Utgangspunktet bør være å organisere slik virksomhet internt ved institusjonen. Eventuelt samarbeid om BOV med allerede eksisterende eksterne aktører, enten regulert av samarbeidsavtale alene eller gjennom både samarbeidsavtale og erverv av aksjer, bør bare vurderes etter at intern organisering er funnet uhensiktsmessig. Opprettelse av nytt aksjeselskap bør bare vurderes etter at de andre alternativene er funnet uhensiktsmessig. Selv om disse vurderingene må foretas konkret i det enkelte tilfelle, skal som minimum følgende legges til grunn:

BOV som gjelder utdanning og som gir formell uttelling i form av studiepoeng, skal som hovedregel organiseres internt. Dette gjelder både grunnutdanning og videreutdanning. Dersom slik utdanning organiseres gjennom egne selskap, skal institusjonen alltid ha det faglige ansvaret for utdanningstilbudet og stå for gjennomføring av eksamen, jf. reglementet kapittel 2.2 bokstav e. Institusjonen skal foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om det er forhold ved målgruppe eller tema som tilsier at utdanningsvirksomheten må organiseres internt eller eksternt i en selvstendig virksomhet.

Bidragsfinansiert virksomhet med hovedtyngde innen forskning og utviklingsarbeid, skal som hovedregel organiseres internt. Dette gjelder spesielt ved bidragsfinansiering og gaver som støtter opp under den primære oppgavene. Det vurderes i det enkelte tilfelle hvorvidt også fullfinansierte oppdrag skal organiseres på denne måten. Institusjonen må ha klare avtaler med finansieringskilden, og klare kriterier for under hvilke vilkår institusjonen kan ta ansvar for slik virksomhet dersom midlene gis som bidrag til prosjekter med nær tilknytning til primærvirksomheten.

BOV som gjelder visse typer formidling, herunder spesielt konsulentvirksomhet, kan være egnet for organisering i aksjeselskap. Institusjonen må ta standpunkt til om formidling alene er en tilstrekkelig begrunnelse å engasjere seg i slik virksomhet, eller om virksomheten også bør ha et innslag av forskning, utviklingsarbeid eller utdanning.

Organiseringen av institusjonens virksomhet bør for øvrig ses i sammenheng med at randsoneaktivitet ikke gir uttelling i finansieringssystemet. Nærmere kriterier for organisering av BOV internt ved institusjonen, og organisering og forvaltning av randsoneaktivitet er fastsatt i kapittel 2.2 og 2.3 av reglementet, og utdypes nedenfor.

2.2 Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet internt ved institusjonen

Ved organisering av BOV internt ved institusjonen skal følgende legges til grunn:

- a. Alle typer BOV skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne periodiserte budsjett og regnskap for disse. Det periodiserte budsjettet skal inneholde et anslag over antatte inntekter i prosjektet. Videre skal prosjektbudsjettet vise hvilke direkte kostnader som vil påløpe, herunder et anslag over egne ansattes tidsbruk i prosjektet omregnet i kroner. Prosjektbudsjettet skal også omfatte alle indirekte kostnader som vil påløpe, og som skal dekkes av overhead-påslaget. Budsjettet skal vise finansieringen av prosjektet, dvs. hva som finansieres av eksterne kilder og eventuelt hva institusjonen må dekke med egne midler (egenfinansiering). For regnskapet gjelder de gjeldende regler som følger av universitets- og høyskolesektorens regnskapsmal. Budsjett og regnskap skal ellers ta høyde for oppdrags- og/eller bidragsyters spesifikke krav til budsjettering og regnskapsførsel. Kravene om avtaleinngåelse vil likevel ikke gjelde dersom midlene er stilt til rådighet som bevilgning eller gave, men institusjonen må likevel kunne redegjøre for bruken av disse midlene.
- b. For oppdragsfinansiert virksomhet skal oppdragsgiver dekke de budsjetterte direkte- og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg, og institusjonen skal kunne dokumentere dette. Oppdragsfinansiert virksomhet kan ikke subsidieres med statlig bevilgning, slik at eventuelle tap må føres mot institusjonens opptjente virksomhetskapskapital. Dette bygger blant annet på konkurranserettslige hensyn, og forutsetter at institusjonen må foreta en realistisk økonomisk vurdering før prosjektet igangsettes. Det er derfor svært viktig at institusjonene utarbeider totalbudsjetter, som klargjør de økonomiske forholdene ved det enkelte prosjekt.
- c. For bidragsfinansiert virksomhet skal institusjonen vurdere om prosjektet har slik faglig interesse at det tilsier at institusjonen delfinansierer prosjektet. Det må da avklares hvordan dette kan håndteres av institusjonene selv, slik at det ikke skjer utilsiktet delfinansiering av den bidragsfinansierte virksomheten fra institusjonenes grunnbevilgning. Institusjonene skal kunne dokumentere de vurderingene og vedtakene som gjøres.
- d. Institusjonene kan ikke engasjere egne tilsatte til å utføre oppgaver tilknyttet prosjekter som næringsdrivende. Det følger av dette at tilsatte ikke kan fakturere institusjonen. Alle tilsatte, også tilsatte som arbeider i bidrags- og oppdragsfinansierte prosjekter, er underlagt de samme regler når det gjelder biarbeid og lojalitet til arbeidsgiver som andre tilsatte, jf. blant annet bestemmelsene om ekstraverv m.v. i Statens personall håndbok. Tilsetting av personale i bidrags- og oppdragsfinansierte prosjekter bør først skje når kontrakt er undertegnet mellom partene. Slike ansettelsesforhold reguleres av de samme lover, tariffavtaler m.v. som institusjonene for øvrig er bundet av.
- e. Finansiering av utdanningstilbud som er rettet mot enkeltstudenter skal skje i overensstemmelse med forskrift for egenbetaling.¹ For bidrags- og oppdragsfinansiert utdanning som gir formell uttelling i form av studiepoeng eller medfører tildeling av grader, skal institusjonen på linje med utdanningstilbud som er finansiert med statstilskudd, alltid ha det faglige ansvaret og stå for gjennomføring av eksamen, jf. lov om universiteter og høyskoler.
- f. Institusjonen skal påse at BOV ikke svekker institusjonens faglige uavhengighet, og at den forvaltes på en betryggende måte. Som institusjonens overordnede organ, bør styret få seg

¹ Forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler

forelagt periodiske rapporter som viser alle inntekter og utgifter i forbindelse med den oppdrags- og bidragsfinansierte virksomheten.

For øvrig har den enkelte institusjon ansvar for å bestemme hvorledes den bidrags- og oppdragsfinansierte virksomheten som legges internt ved institusjonen, skal organiseres.

2.3 Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet som randsoneaktivitet

Ved organisering av BOV som randsoneaktivitet skal følgende legges til grunn, uavhengig av om institusjonen har eierinteresser i den samarbeidende virksomheten eller ikke:

- a. Institusjonens styre, eller annen instans etter delegasjon fra styret, skal fatte vedtak om organisering av oppdrags- og bidragsfinansiert virksomhet ved selvstendige virksomheter. Som del av beslutningsgrunnlaget skal det foreligge faglige vurderinger som beskriver formålet med den eksterne organiseringen. Beslutningsgrunnlaget skal beskrive på hvilken måte slik organisering oppfyller de faglige kriteriene i regelverket. Dersom organisering medfører opprettelse eller eierskap i aksjeselskap, skal styret selv fatte vedtak.

Interne fagmiljøer skal få økt tilgang på bidrags- og oppdragsfinansiering gjennom den selvstendige virksomhetens drift av bidrags- og oppdragsfinansierte prosjekter, jf. veilederens kapittel 1.1 bokstav d. Denne hovedregelen bør bare fravikes når annet faglig samarbeid har stor betydning for aktiviteten i interne fagmiljøer, for eksempel tilgang til vitenskapelig utstyr som institusjonen ikke kan anskaffe alene.

Bidragsfinansiert virksomhet som institusjonen organiserer i aksjeselskap, skal ha omfang, karakter eller være begrunnet av andre faglige vurderinger som godtgjør at slik organisering er viktig for vellykket prosjektinnhenting eller prosjektgjennomføring. Dette kan for eksempel i noen tilfeller gjelde for prosjektledelse av store og kompliserte EU-prosjekter og liknende. Ordinære bidragsfinansierte prosjekter til enkeltforskere eller forskergrupper bør normalt organiseres internt. Som oftest vil søknadsprosess og administrasjon av slike prosjekter være av en slik karakter at intern organisering vil være tilfredsstillende.

Randsoneaktivitet bør ikke fragmentere institusjonens fagmiljøer. Det bør søkes unngått at nøkkelpersonell fjerner seg fra undervisning og ordinær forskning, og at forskningsmiljøene tømmes for talenter.

- b. Flere institusjoner kan inngå samarbeid om BOV i en eller flere selvstendige virksomheter. Dette innebærer også at flere statlige institusjoner kan være aksjeeiere i samme selskap, og i så fall gjelder særlige regler for forvaltning og ivaretagelse av eierskapet, jf. nedenfor.
- c. Virksomheten skal være i overensstemmelse med de etiske standarder som for øvrig gjelder for institusjoner innen høyere utdanning.

3. Annen randsonaktivitet

Andre selskaper som institusjonen har aksjer i, skal ha et formål som er av særlig faglig interesse. Kravet om særlig faglig interesse pålegger institusjonens styre et strengere krav om å godtgjøre at et slikt eierskap styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, jf. reglementets definisjon av faglig interesse og punkt 1.1 bokstav a.

Finansielle plasseringer i eiendom, aksjeselskap eller annen virksomhet med det formål å sikre institusjonene økonomisk fortjeneste, anses ikke å være av faglig interesse. Dette gjelder selv om fortjenesten kan brukes til å styrke den faglige aktiviteten ved institusjonen.

4. Erverv og forvaltning av aksjer

Institusjonenes eierskap i aksjer forutsetter at Kunnskapsdepartementet gjennom særskilt fullmakt gir den enkelte institusjon myndighet til å organisere virksomhet som egne rettssubjekt, og skaffe seg eierposisjon i andre selskaper. Departementet kan likeledes delegere til den enkelte institusjon å forvalte statens eierinteresser i slike selskaper, og fullmakt til å selge aksjer. Fullmaktene kan når som helst trekkes tilbake, og medfører ingen innskrenkninger i departementets instruksjonsmyndighet.

Institusjonene må være forberedt på at departementet aktivt vil følge opp forvaltningen av fullmaktene, og eventuelt trekke dem tilbake. Inndragningen gjelder inntil videre. Det vil bli foretatt en ny vurdering etter ett år, før institusjonen eventuelt får ny fullmakt. Det er ingen automatikk i at en institusjon som har fått inndratt fullmakten, får ny fullmakt året etter.

Departementet kan pålegge institusjonen å avslutte sitt eierskap hvis dette anses nødvendig av hensyn til institusjonens primæroppgaver, jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 andre ledd.

Det er særlig viktig å avklare spørsmål som knytter seg til arbeidsgiveransvar ved fremtidig organisering av virksomhet i eget rettssubjekt.

4.1 Erverv av aksjer

Det er styret selv som skal fatte vedtak om eventuell opprettelse eller eierskap i aksjeselskap. Styret må i denne sammenheng påse at vedtaket er innenfor gitte fullmakter, og er i overensstemmelse med de anbefalinger som er omtalt i reglementet.

4.2 Utøvelse av eierskap

Institusjonens styre er ansvarlig for implementeringen av departementets særskilte retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper². Styret skal fastsette institusjonsspesifikke retningslinjer for hvordan statens aksjer skal forvaltes. Styret er også ansvarlig for institusjonens rapportering på området, jf. kapittel 4.7. For øvrig skal de begrensninger som ligger i institusjonens fullmakter, også legges til grunn for utøvelsen av eierskapet.

Institusjonens styre skal fastsette resultatmål for sitt eierskap. Resultater internt ved institusjonen, som følger av eierskap, bør vurderes regelmessig som del av institusjonens øvrige mål- og resultatstyring.

² Jf. Retningslinjer fastsatt av daværende Utdannings- og forskningsdepartementet 12. oktober 2005.

4.3 Organisasjonsformer

Når institusjonen organiserer aktivitet i egne rettssubjekt, skal institusjonene bruke aksjeselskap som organisasjonsform, jf. lov 13. juni 1997 nr 44 om aksjeselskaper. De begrensninger som ligger i fullmaktene til institusjonene ligger som nevnt også til grunn for eierskapsutøvelsen. Dette innebærer for eksempel at institusjonene ikke har anledning til å opprette stiftelser, og denne begrensningen gjelder også selskaper eid i sin helhet av institusjonen. Der institusjonen eier deler av selskap, skal institusjonen i sin utøvelse av eierskapet gå inn for at selskapet ikke oppretter stiftelser.

Staten har utarbeidet ti prinsipper for statens forvaltning av eierskap i selskaper, jf. St.meld. nr. 13 (2006-2007). Disse prinsippene gjelder for både statens heleide og deleide selskaper. Videre setter § 10 i Reglement for økonomistyring i staten krav til utøvelsen av statens eierskap. Som en del av staten, må institusjonene legge dette til grunn.

Organisering av virksomhet i selskap, og eierskap i aksjer, har en rekke konsekvenser. Hvis institusjonens styre er i tvil om evnen til å håndtere slik organisering og eierskap i tråd med lover, regler og andre krav, bør institusjonen avstå fra dette.

Selskaper som eies helt eller delvis av universiteter og høyskoler vil inngå i Riksrevisjonens selskapskontroll dersom staten har dominerende innflytelse, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet.

4.4 Kapitalinnskudd

Kapitalinnskudd skal som regel dekkes av institusjonens virksomhetskapskapital. Institusjonen kan unntaksvis søke departementet om bevilgning for å dekke kapitalinnskuddet. Det er ikke adgang til å benytte tingsinnskudd.

Eventuelle eierposisjoner skal fremgå av institusjonens virksomhetsregnskap.

Reglementets bestemmelser om kapitalinnskudd innebærer at BOV må regnskapsføres særskilt, slik at et eventuelt overskudd av slik virksomhet synliggjøres. Det er nødvendig med et robust regnskapsmessig skille for å ha sikkerhet for at midlene til statsoppdraget blir brukt som forutsatt, og for å synliggjøre hvilke midler som kan brukes til kapitalinnskudd.

4.5 Ivaretagelse av statens eierskap

En institusjon som i fellesskap med andre statsinstitusjoner oppretter et selskap, eller kjøper aksjer i selskap der staten eier aksjer, skal sørge for at det er inngått en avtale om hvilken statsinstitusjon som skal ivareta statens eierskap. Institusjonen skal sende melding om dette til departementet senest innen 14 dager fra ervervet. Hvis for eksempel to universitet sammen oppretter et selskap, skal departementet ha beskjed om hvem som skal ivareta statens eierskap, slik at departementet kan henvende seg til den institusjonen ved spørsmål vedrørende selskapet.

Det er en selvfølge at hver av institusjonene må holde seg innenfor sine fullmakter.

4.6 Salg av aksjer

Salg av aksjer skal skje etter forretningsmessige prinsipper. Salg av aksjer som inngår i Statens kapitalregnskap, og som er finansiert over særskilt bevilgning må avklares med departementet. Resultatet av aksjesalg, hvor aksjer er finansiert over institusjonens virksomhetskapskapital, vil inngå i institusjonens virksomhetskapskapital.

Bestemmelsen innebærer blant annet at institusjonen som utgangspunkt skal sørge for at den reelle markedsverdien blir lagt til grunn. Inntekter ved salg av gruppe 2 aksjer skal behandles som eksterne inntekter og kan benyttes til institusjonens drift, men også til kapitalinnskudd. Dette gjelder imidlertid ikke for aksjer ervervet før 1. januar 2003 (gruppe 1 aksjer) og utbytte av slike, med mindre det foreligger særskilt samtykke fra departementet for den enkelte aksjepost.

4.7 Rapportering

Styret skal hvert år utarbeide en oppdatert oversikt over aksjeselskap som eies helt eller delvis av staten, og der institusjonen har fått fullmakt til å forvalte aksjer på vegne av staten. Av oversikten skal det fremgå selskapets aksjekapital, statens eierandel i selskapet og en kortfattet oversikt over selskapets formål og virksomhet. Oversikten skal også danne grunnlag for departementets videre rapportering til Stortinget, statsregnskapet og Riksrevisjonen. Slike opplysninger skal sendes til departementet og selskapsdatabasen³ hos Database for statistikk for høyere utdanning innen den frist og i tråd med de retningslinjer departementet fastsetter.

Departementet skal umiddelbart orienteres om aktiviteter av viktighet i selskapene, og som har betydning for å sikre en effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes på en forsvarlig måte. Ned- og avskrivning av aksjekapital og ekstraordinær generalforsamling er eksempler på slik aktivitet.

Departementet skal på et så tidlig tidspunkt som mulig orienteres om tidspunkt for avholdelse av ordinær generalforsamling. Institusjonen skal umiddelbart etter avholdelse av generalforsamling, oversende følgende dokumenter fra det enkelte selskap til departementet:

- Årsregnskap
- Årsberetning
- Protokoll fra generalforsamling
- Revisors beretning

For selskaper der flere statsinstitusjoner har aksjer, skal rapportering skje av den institusjon som er satt til å ivareta statens eierskap.

Det skal rapporteres korrekte opplysninger til rett tid. Det understrekes at institusjonene ikke skal fravike fra departementets krav og frister. I denne forbindelse minnes det om departementets adgang til å inndra institusjonenes fullmakter.

³ <http://dimp.nsd.uib.no/selskap/>