

Veileder til reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer

Innledning

Veilederen utdyper enkelte sider ved reglementet. Det understrekes at i tillegg til reglementet må også en rekke andre lover og regler iakttas ved institusjonenes forvaltning av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), og ved institusjonenes samarbeid med andre virksomheter. Det gjelder blant annet de statlige regnskapsstandardene SRS 9 og 10, forvaltningsloven, aksjeloven, lov om offentlige anskaffelser, merverdiavgiftsloven og EØS-avtalens forbud mot ulovlig statsstøtte. For forvaltning av aksjer, vises det særlig til lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper og Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper 1. januar 2008.

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

Veilederen og vedlagt tabell gir ikke uttømmende beskrivelser av de problemstillinger som institusjonene vil kunne stå overfor i klassifiseringen av ulike inntekter. Spørsmål som gjelder slik klassifisering vil som regel innebære elementer av skjønn som den enkelte institusjon må utøve.

A. Fastsettelse av virkeområde

Bestemmelsen angir reglementets hjemmel og virkeområde, hovedsakelig det samme som rundskriv F-20-07, og mange av de samme hensynene ligger til grunn. Reglementet sammenfatter en del av de krav som følger av andre lover og regler, men det understrekes at omtalen av andre lover og regler ikke er uttømmende. Departementet kan også gi institusjonene andre generelle retningslinjer som institusjonene må forholde seg til, for eksempel i tildelingsbrev, jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 første ledd, eller på annen måte.

Reglementet gjelder for alle typer forpliktende samarbeid med selvstendige virksomheter om faglig aktivitet. Reglementet stiller opp kriterier for forvaltningen og organiseringen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), samt bestemmelser om forvaltningen av institusjonens aksjer. Reglementet omhandler også institusjonens eierskap og forvaltning av aksjer. Kunnskapsdepartementet kan gi den enkelte institusjon myndighet til å organisere aktivitet i aksjeselskap, og å skaffe seg eierposisjon i eksisterende selskaper. Departementet kan likeledes delegere til den enkelte institusjon å forvalte statens aksjer i slike selskaper, og å selge aksjer. Faglig aktivitet kan omfatte undervisning, forskning og ulike typer formidling som institusjonen ut fra sitt formål skal drive. Slik aktivitet kan enten organiseres internt ved institusjonen på linje med den ordinære aktiviteten, eller eksternt. Ekstern organisering reguleres av avtaler og eventuelt ved eierskap.

B. Styrets ansvar

Reglementets bestemmelser om styrets ansvar presiserer at styret som øverste organ er 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, styret har uansett tilsyns- og handlingsplikt. Dette stiller krav til styrets kontroll, 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 institusjonen fatter 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 BOA. 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 BOA er i tråd med institusjonens strategi, størrelse og andre forhold av betydning. Styret skal fastsette mål og resultatkrav for sin randsonaktivitet. 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 2.3 for utfyllende bestemmelser om styrets ansvar i tilknytning til opprettelse av eller eierskap i aksjeselskap.

C. Sentrale definisjoner i veilederen

Med institusjon forstås vedkommende statlige universitet eller høyskole og virksomheter som reglementet ved særskilt vedtak er gjort gjeldende for.

Med bevilgning forstås tildelinger fra departementer som blir stilt til disposisjon for institusjonen i tildelingsbrev.

Bevilgning omfatter imidlertid ikke departementers kjøp av varer og tjenester.

Inndelingen i oppdragsfinansiert og bidragsfinansiert aktivitet bygger på skillet mellom transaksjonsbaserte og ikke-transaksjonsbaserte inntekter i staten. De anbefalte statlige regnskapsstandardene SRS 9 og SRS 10 gir bestemmelser om regnskapsføringen av slike inntekter. Det vises til disse standardene for ytterligere presiseringer og konkretiseringer av skillet mellom disse inntektskildene. SRS 9 omhandler transaksjonsbaserte inntekter, og gir supplerende bestemmelser for avgrensningen og regnskapsføringen av oppdragsfinansiert aktivitet. SRS 10 omhandler ikke-transaksjonsbaserte inntekter, og gir følgelig bestemmelser om avgrensningen og regnskapsføringen av bevilgninger og bidragsfinansiert aktivitet.

Med bidragsfinansiert aktivitet forstås prosjekter hvor institusjonen henter støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder uten at det foreligger krav om motytelse fra institusjonen når avtale om støtte inngås. En nærmere omtale av begrepet motytelse finnes i avsnittet nedenfor som behandler oppdragsfinansiert aktivitet.

Ved bidragsfinansiert aktivitet vil det normalt foreligge en søknad fra bidragsmottaker, og det er primært bidragsmottaker selv som nyter godt av bidraget, men bidragsfinansiert aktivitet kan også være tildelt etter konkurranse.

All bidragsfinansiert aktivitet, jf. reglementet punkt 2.2 bokstav a, skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne avtaler, periodiserte budsjett og regnskap for disse. Budsjett og regnskap skal vise alle direkte og indirekte kostnader, og ellers ta høyde for bidragsyters spesifikke krav til opplysninger om budsjettering og regnskapsførsel. Kravene om avtaleinngåelse vil ikke gjelde midler stilt til rådighet som gave eller gjennom tilskuddbrev fra offentlig myndigheter, men

institusjonen må likevel kunne redegjøre for bruken av disse midlene, og ellers ta høyde for bidragsyters spesifikke krav til dokumentasjon.

Bidragsfinansiert aktivitet er ofte aktivitet som delvis er finansiert av bevilgninger, men hvor institusjonen i tillegg mottar tilskudd fra eksterne finansieringskilder. Slik delfinansiering er aktuell 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 aktivitet kan også være fullfinansiert av ekstern bidragsyter.

Tilskudd fra statlige etater, herunder direktorater, Norges Forskningsråd (NFR), regionale forskningsfond (RFF) og EU, skal klassifiseres som bidrag såfremt avtaleforholdet ikke innebærer krav om motytelse. Når statlige etater derimot inngår avtaler om kjøp av varer og tjenester hvor avtaleforholdet inneholder krav om motytelse, skal prosjektet/transaksjonen klassifiseres som oppdrag eller salg.

Et eventuelt regnskapsmessig overskudd fra bidragsfinansiert aktivitet skal ikke gi regnskapsmessig resultat, men skal avregnes og avsettes som forpliktelse.

Med oppdragsfinansiert aktivitet forstås prosjekter institusjonen utfører mot betaling fra ekstern(e) oppdragsgiver(e) når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås.

Med motytelse menes at risiko og kontroll over en eiendel overføres fra institusjonen til motparten(e) i avtaleforholdet, med andre ord at det foreligger en transaksjon mellom partene i avtaleforholdet. Med risiko menes i denne sammenhengen eiendelens gevinst- eller tapspotensial, og med kontroll menes beslutningsmyndighet og råderett over eiendelen, jf. definisjonen av transaksjon i SRS 9.

Midler som er utlyst ved konkurranse/anbud med flere deltakere klassifiseres som oppdragsfinansiert aktivitet når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås. Dette gjelder konkurranseutsatte midler fra både privat og offentlig sektor.

All oppdragsfinansiert aktivitet, jf. reglementet punkt 2.2 bokstavene a og b, skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne avtaler, periodiserte prosjektbudsjett og -regnskap for disse. Budsjett og regnskap skal vise alle direkte og indirekte kostnader, og ellers ta høyde for oppdragsgivers spesifikke krav til budsjettering og rapportering.

For oppdragsfinansiert aktivitet skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg, og institusjonen skal kunne dokumentere dette, jf. reglementet punkt 2.2 bokstav b. I tillegg skal det beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget, jf. EØS- regelverket som skal hindre ulovlig konkurransevridende offentlig støtte. Dette betyr at institusjonen ikke kan delfinansiere oppdragsprosjekter eller dekke andre indirekte kostnader som prosjektet måtte medføre. Oppdrag kan heller ikke klassifiseres som bidragsfinansiert aktivitet ut i fra en vurdering av prosjektets faglige interesse.

Aktivitet som etter sin art og omfang ikke naturlig kan klassifiseres som oppdragsfinansiert aktivitet kan i de fleste tilfeller klassifiseres som salg. Dette vil gjelde aktiviteter av mindre omfang der det forekommer transaksjoner, men der det ikke er naturlig eller hensiktsmessig å etablere den formelle dokumentasjonen som kreves for oppdragsfinansiert aktivitet. Salg kan for eksempel også være gevinst ved salg av eiendom, anlegg og maskiner, samt andre salgs- og leieinntekter, jf. omtalen av transaksjonsbaserte inntekter i SRS 9.

Det går ikke et entydig skille mellom oppdragsfinansierte aktiviteter og salg ettersom begge aktivitetene innebærer at det foreligger en transaksjon mellom partene, og klassifiseringen må vurderes i hvert tilfelle. Oppdragsfinansiert aktivitet skal som nevnt alltid ha faglig interesse og bokføres i egne prosjektrengskap for hvert oppdrag. Salgstransaksjoner bør dokumenteres i henhold til § 5-1 i forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring.

Det vil variere om etter- og videreutdanning skal klassifiseres som bidrags- eller oppdragsfinansiert aktivitet, gave eller salg. Etter- og videreutdanning rettet mot enkeltstudenter skal gjennomføres i overensstemmelse med forskrift om egenbetaling, og kan i de fleste tilfeller klassifiseres som salg.

Midler som tilflyter institusjonen i den hensikt å styrke den økonomisk klassifiseres som gave. Det må ikke være slike bindinger på gaven slik at den kan anses som betaling for en ytelse til giveren.

Det er ikke uvanlig at midler som gis som gave til en institusjon fra giverens side er ment å tilgodese et eller flere bestemte formål, og det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å avgjøre om man står overfor en gave eller et bidrag. I andre tilfeller kan gaven være av en slik art eller ha et slikt omfang at det av hensyn til spesifikke krav fra giverens side eller den interne forvaltningen ved institusjonen kan være hensiktsmessig i regnskapsmessig sammenheng å behandle midlene på samme

måte som bidrag. Dersom gavemidler imidlertid klassifiseres som bidrag, må kravene til formell dokumentasjon som er angitt i kapittel 2.2 i reglementet være oppfylt. Det vises også til beskrivelsen i avsnitt 2.2 nedenfor om dette.

Tilskudd som etter sin art og omfang ikke naturlig kan klassifiseres som bidrag kan i de fleste tilfeller klassifiseres og behandles som gave. Dette vil gjelde tilskudd av mindre omfang der det ikke foreligger transaksjoner, og der det ikke er naturlig eller hensiktsmessig å etablere den formelle dokumentasjonen som kreves for bidragsfinansiert aktivitet. Klassifiseringen må imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle.

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

Reglementet viderefører definisjonen av randsonaktivitet fra rundskriv F-20-07. 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 eksternt 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 randsonaktivitet 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 randsonaktivitet, og hvilken betydning randsonaktiviteten har for den øvrige virksomheten, jf. krav til

rapportering i punkt 4.7. 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.

Med primæroppgaver forstås aktivitet som er avgjørende for å sikre og styrke institusjonens evne til å utføre sine oppgaver, jf. lov og tildelingsbrev.

Institusjonens oppgaver er fastsatt i bl.a. universitets- og høyskoleloven, bl.a. §§ 1-3 og 1-4, og departementets årlige tildelingsbrev. Blant disse er det noen som tradisjonelt er blitt sett på som primæroppgaver, for eksempel grunnforskning og forskerutdanning for universitetene. I dag forutsettes det 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. I utøvelsen av primæroppgavene plikter de statlige institusjonene å følge annet lov- og regelverk.

Med aktivitet av faglig interesse forstås aktivitet som styret kan godtgjøre at styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, og som er forankret i institusjonens strategi.

“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 etterprøvbart. Forankringen i institusjonens strategi må synliggjøres.

Med faglig uavhengighet forstås fravær av uønskede eller utilsiktede bindinger på hvordan institusjonen forvalter sine økonomiske ressurser.

Faglig uavhengighet innebærer også at forpliktende samarbeid ikke medfører 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

Kriteriene i punkt a og b i reglementet 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. Bestemmelsen om 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 næringslivet selv om samarbeidet bare indirekte styrker evnen til å utføre primæroppgavene.

Samarbeid der forpliktelsen fremstår som liten, omfattes ikke av kravene i reglementet. Et eksempel på slikt samarbeid, kan være en enkeltstående gjesteforelesning. Institusjonen bør likevel vurdere behovet for å avtaleregulere samarbeid av beskjedent omfang.

Det presiseres at kriteriene i reglementet gjelder begge typer randsoneaktivitet. Punkt 1.1 d fastsetter at samarbeidet skal forvaltes slik at det ivaretar institusjonens økonomiske interesser. Kriteriet om å ivareta de økonomiske interessene gjelder generelt for alle typer forpliktende samarbeid. Ved ekstern organisering av BOA må det imidlertid tolkes i utvidet forstand. Slik organisering av BOA forutsettes ikke bare å ivareta, men også å styrke institusjonens økonomiske interesser gjennom at etterspørselen etter FoU-tjenester og liknende levert av fagmiljøer ved institusjonen øker. Etterspørselen kan komme fra den samarbeidende virksomhet, eller ved at den samarbeidende virksomheten innhenter FoU-oppdrag fra andre eksterne aktører på vegne av fagmiljøer ved institusjonen.

1.2 Samarbeidsavtale

Dette punktet setter minstekrav til en samarbeidsavtale. Institusjonene må vurdere om også andre forhold skal reguleres i avtalen.

- a. Økonomi.

Avtalen 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 punkt 1.1 bokstave i reglementet må samarbeidsparten fullt ut dekke driftskostnader som følger av dens aktivitet. 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 samarbeidende virksomhet, skal det skje i henhold til skriftlig avtale mellom partene.

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. 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 fortrenghet 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 aktivitet

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

- a. Aktivitet finansiert ved bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet skal institusjonen organisere internt. Også BOA tilknyttet primæroppgavene bør organiseres internt. Dette inkluderer aktivitet som finansieres over tildelinger til forskning og forskerutdanning gjennom Norges forskningsråd, regionale forskningsfond og EU. 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. 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 skal 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 BOA skal organiseres. Utgangspunktet bør være å organisere slik aktivitet internt ved institusjonen. Eventuelt samarbeid om BOA 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 uhensiktsmessige. Selv om disse vurderingene må foretas konkret i det enkelte tilfelle, skal som minimum følgende legges til grunn:

BOA 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 aktivitet med hovedtyngde innen forskning og utviklingsarbeid, skal som hovedregel organiseres internt. Dette gjelder spesielt ved bidragsfinansiering og gaver som støtter opp under primæroppgavene.

Institusjonen må ha klare avtaler med finansieringskilden, og klare kriterier for under hvilke vilkår institusjonen kan ta ansvar for slik aktivitet dersom midlene gis som bidrag til prosjekter med nær tilknytning til primærvirksomheten.

BOA 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 for å engasjere seg i slik virksomhet, eller om virksomheten også bør ha et innslag av forskning, utviklingsarbeid eller utdanning.

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

2.2 Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet internt ved institusjonen

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

- a) Alle typer BOA skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne avtaler, 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 vise alle indirekte kostnader som vil påløpe. Budsjettet skal vise finansieringen av prosjektet, det vil si hva som finansieres av eksterne kilder og eventuelt hva institusjonen må dekke med egne midler (egenfinansiering). For regnskapet gjelder regler som følger av universitets- og høyskolesektorens regnskapsmal. Budsjett og regnskap skal ellers ta høyde for oppdrags- og/eller bidragsytters spesifikke krav til opplysninger om budsjettering og regnskapsførsel. Det enkelte prosjekt skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig, jf. punkt 4.4.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten..

Kravene om avtaleinngåelse vil ikke gjelde dersom midlene er stilt til rådighet som gave eller gjennom tilskuddbrev fra offentlig myndigheter, men institusjonen må likevel kunne redegjøre for bruken av disse midlene, og ellers ta høyde for bidragsytters spesifikke krav til dokumentasjon.

- b) For oppdragsfinansiert aktivitet skal oppdragsgiver dekke alle direkte- og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg, og institusjonen skal kunne dokumentere dette. Oppdragsfinansiert aktivitet 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 institusjonen utarbeider totalbudsjetter, og klargjør de økonomiske forholdene ved det enkelte prosjekt. Det skal innarbeides en rimelig fortjeneste i totalbudsjettet for det enkelte prosjekt.
- c) For bidragsfinansiert aktivitet skal institusjonen vurdere om prosjektet har slik faglig interesse at det tilsier delfinansiering, samt vurdere kostnadene ved dette. Det må da avklares hvordan dette kan håndteres av institusjonene selv, slik at det ikke skjer utilsiktet delfinansiering av den bidragsfinansierte aktiviteten fra institusjonenes bevilgninger. Institusjonene skal kunne dokumentere de vurderingene og vedtakene som gjøres.
- d) Institusjonene kan ikke engasjere egne tilsatte til å utføre oppgaver tilknyttet prosjektet 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 arbeid og lojalitet til arbeidsgiver som andre tilsatte, jf. blant annet bestemmelsene om ekstraverd m.v. i Statens personalhåndbok. 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 15. desember 2005 nr 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler. 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 statlige bevilgninger, alltid ha det faglige ansvaret og stå for gjennomføring av eksamen, jf. lov om universiteter og høyskoler.
- f) Styret skal påse at BOA ikke svekker institusjonens faglige uavhengighet, og at aktiviteten forvaltes på en betryggende måte. Som institusjonens øverste organ, bør styret få seg forelagt periodiske rapporter som viser alle inntekter og utgifter i forbindelse med den oppdrags- og bidragsfinansierte aktiviteten.

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

2.3 Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet som randsoneaktivitet

Hvis organisering av BOA som randsoneaktivitet innebærer erverv av aksjer, skal slikt erverv besluttes av styret selv. Organisering av BOA som randsoneaktivitet som ikke innebærer erverv av aksjer, kan besluttes på lavere nivå i tråd med institusjonens delegasjonsreglement.

Når bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter organiseres i selvstendige virksomheter er det en forutsetning at dette fører til at institusjonens interne fagmiljøene får økt tilgang til bidrags- og oppdragsfinansiering. 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 aktivitet 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 enkelte store og kompliserte prosjekter. 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.

Hvis flere statlige institusjoner inngår samarbeid om BOA slik at de blir aksjeeiere i samme selskap, gjelder særlige regler for forvaltning og ivaretagelse av eierskapet, jf. nedenfor.

Institusjonenes ansatte kan delta i styret til samarbeidende virksomhet. Eventuell 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. Ved de institusjonene som har ekstern styreleder og ansatt rektor, er bestemmelsen ikke til hinder for at ansatt rektor har styreverv i samarbeidende virksomhet. Retningslinjene som tidligere fantes i F-35-02 om forbud mot personfellesskap i styrende organer er ikke videreført. Det påligger allikevel institusjonene å sørge for at habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 etterlevs. 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.

3 Annen randsoneaktivitet

Bestemmelsens krav til særlig faglig interesse pålegger institusjonens styre en strengere plikt til å godtgjøre at et slikt eierskap styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, jf. reglementets definisjon av faglig interesse og punkt 1.1 bokstav a.

Departementet har adgang til å innvilge søknad om etablering eller erverv av aksjer i eiendoms- eller infrastrukturselskaper som reelt har en støttefunksjon for institusjonens oppgaver. Det forutsettes at institusjonens forpliktelser overfor et slikt selskap, kan dekkes innenfor institusjonens økonomiske ressurser, jf. også reglementet punkt 1.1 e. Departementets innvilgelse av slik søknad vil være forbeholdt spesielle tilfeller hvor institusjonen har en særskilt begrunnelse. Institusjonen må kunne gi en konkret redegjørelse for den faglige interessen av selskapet ut ifra institusjonens faglige behov og strategi. Institusjonen må videre ha vurdert alternative muligheter for å dekke behovet selskapet skal avhjelpe, for eksempel gjennom Statsbygg, og økonomiske forutsetninger.

Finansielle plasseringer i eiendom, aksjeselskap, eller annen virksomhet med det formål å sikre institusjonen økonomisk fortjeneste, anes ikke å ha 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 og forvaltningen av dette eierskapet forutsetter særskilt fullmakt. 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 aktivitet i eget rettssubjekt.

4.1 Erverv av aksjer

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

Ved opprettelse av selskap må styret i sin beslutning blant annet ta høyde for selskapets kapitaliseringsbehov, jf. reglementet punkt 1.1 e som forbyr direkte og indirekte subsidiering av aktivitet ved samarbeidende virksomhet.

4.2 Utøvelse av eierskap

Reglementet og departementets særskilte retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper skal legges til grunn for institusjonens utøvelse av eierskap. For øvrig skal de begrensninger som ligger i institusjonens fullmakter, også legges til grunn for utøvelsen av eierskapet.

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. Meld. St. 13 (2010-2011). Disse prinsippene gjelder for utøvelsen av eierskapet i 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 aktivitet 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

Reglementets bestemmelser om kapitalinnskudd innebærer at BOA 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

Bestemmelsen innebærer at 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

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, jf. klassifisering i Meld. St. 3, skal behandles som eksterne inntekter og kan benyttes til institusjonens drift, men også til kapitalinnskudd. Institusjonene må også påse at det ikke er fastsatt særlige bestemmelser når det gjelder omsettelighet for den enkelte aksjepost før den avhendes.

4.7 Rapportering

Kravene til rapportering forutsetter at institusjonene holder seg orientert om aktivitet i selskap der de forvalter statens aksjer.

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.

Institusjonen må kvalitetssikre rapporteringen og må være forberedt på at mangelfull rapportering kan føre til inndragelse av institusjonenes fullmakter.