

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU6

Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionsyrkandena.

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens granskningsrapport Holdingbolag vid lärosätena – brister i styrning och förvaltning. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har styrt lärosätena så att de har fått förutsättningar för en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydliggöra vilka verksamheter som kan ingå i holdingbolagens koncerner och vissa ansvarsfrågor samt att utreda hur rapporteringskedjan mellan bolag, lärosäte och regering kan utvecklas för att åstadkomma en aktiv och professionell förvaltning av bolagen. Riksrevisionen lämnar också rekommendationer till lärosätena.

Regeringen instämmer i stort i Riksrevisionens iakttagelser och analys och har vidtagit åtgärder för att utveckla styrningen av holdingbolagen. Regeringen har beslutat om nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag och har gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor. Regeringen aviserar att den kommer att överväga behovet av åtgärder som innefattar holdingbolagen. Regeringen avser dock dessförinnan att återkomma till riksdagen i frågor om holdingbolagens verksamhet. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

I betänkandet finns fem reservationer (M, C, KD, L).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:199 Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor.

Fem yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Skrivelsen Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor	7
Åtterrapporering till regering, riksdag och lärosäten	12
Holdingbolagens verksamhet	14
Lärosätenas ansvar	18
Bolagsstyrelsens ordförande.....	21
Reservationer	24
1. Åtterrapporering till regering, riksdag och lärosäten , punkt 2 (M, KD).....	24
2. Holdingbolagens verksamhet, punkt 3 (M, KD).....	24
3. Lärosätenas ansvar, punkt 4 (M, KD).....	25
4. Lärosätenas ansvar, punkt 4 (C, L)	25
5. Bolagsstyrelsens ordförande, punkt 5 (M, KD)	26
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	28
Skrivelsen.....	28
Följdmotionerna	28

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Skrivelsen Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor**

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:199 till handlingarna.

2. **Åtterrapporering till regering, riksdag och lärosäten**

Riksdagen avslår motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD)
yrkande 1.

Reservation 1 (M, KD)

3. **Holdingbolagens verksamhet**

Riksdagen avslår motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD)
yrkande 2.

Reservation 2 (M, KD)

4. **Lärosätenas ansvar**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:297 av Maria Nilsson m.fl. (L) och

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD)
yrkande 4.

Reservation 3 (M, KD)

Reservation 4 (C, L)

5. **Bolagsstyrelsens ordförande**

Riksdagen avslår motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD)
yrkande 3.

Reservation 5 (M, KD)

Stockholm den 12 november 2020

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvis (SD), Gudrun Brunegård (KD), Michael Rubbestad (SD), Maria Nilsson (L), Roza Güclü Hedin (S), Aylin Fazelian (S), Ilona Szatmari Waldau (V) och Mats Berglund (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat styrning och verksamhet i holdingbolag som är knutna till universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Holdingbolag vid lärosätena – brister i styrning och förvaltning (RiR 2020:4).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 3 mars 2020.

Av 9 kap. 19 § riksdagsordningen (2014:801) framgår det att för varje granskningsrapport som har överlämnats till regeringen ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten.

Regeringen överlämnade skrivelse 2019/20:199 till riksdagen den 27 augusti 2020.

Riksrevisionen presenterade den aktuella granskningsrapporten för utskottet den 29 september 2020.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller en redogörelse för regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Holdingbolag vid lärosätena – brister i styrning och förvaltning. Holdingbolag har funnits sedan 1990-talet. I rapporten konstaterar Riksrevisionen att regeringen inte har styrt lärosätena så att de har fått förutsättningar för en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen, med värdeskapande som övergripande mål. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydliggöra vilka verksamheter som kan ingå i holdingbolagens koncerner och vissa ansvarsfrågor samt att utreda hur rapporteringskedjan mellan bolag, lärosäte och regering kan utvecklas för att åstadkomma en aktiv och professionell förvaltning av bolagen. Riksrevisionen har även granskat lärosätenas förvaltning av sina holdingbolag och lämnar rekommendationer till lärosätena. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringen inte har följt upp holdingbolagens verksamhet på det sätt som riksdagen har efterfrågat och att det enligt Riksrevisionen innebär att riksdagen inte har fått den typ av information som den har efterfrågat. Granskningen visar även att riksdagen inte har fått information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag. Regeringen instämmer i stort i Riksrevisionens iakttagelser och analys och har redan vidtagit åtgärder för att utveckla styrningen av holdingbolagen. Regeringen har beslutat om nya riktlinjer för statliga universitets och

högskolors förvaltning av holdingbolag, som bl.a. förtydligar styrnings- och rapporteringskedjan mellan holdingbolag, lärosäte och regering. En särskild utredare har vidare fått i uppdrag att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor. Uppdraget omfattar flera av de frågor som Riksrevisionen lyfter fram. När utredarens förslag har presenterats kommer regeringen att överväga behovet av fler åtgärder för att utveckla innovationsstödet vid lärosätena, vilket innefattar holdingbolagen. Regeringen avser dock att dessförinnan, vid första lämpliga redovisnings-tillfälle, återkomma till riksdagen i frågor om holdingbolagens verksamhet. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att i ett första avsnitt behandla skrivelsen. Därefter behandlas fem motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till skrivelsen.

Skrivelsen Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:199 Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor till handlingarna.

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksdagen beslutade under tidigt 1990-tal att holdingbolag skulle bildas och knytas till lärosäten. Syftet var att stödja flödet av kunskap från forskning till näringsliv genom att möjliggöra för lärosätena att bedriva kommersiell verksamhet. Det finns i dag 18 holdingbolag som förvaltas av olika lärosäten. Riksrevisionen har granskat styrningen av och verksamheten i 17 holdingbolag. Malmö universitets holdingbolag ingick inte i granskningen eftersom verksamheten i bolaget grundades 2018 och därmed inte hade funnits under ett helt räkenskapsår när granskningen genomfördes. Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat problem vid vissa lärosäten som rör styrning och förvaltning av holdingbolag. Enligt Riksrevisionen tyder det på att det kan finnas liknande problem vid ytterligare universitet och högskolor.

Riksrevisionens syfte har varit att granska om verksamheten i lärosätenas holdingbolag samt ägarstyrning och förvaltning av holdingbolagen skett i enlighet med riksdagens och regeringens beslut. Granskningen har utgått från följande tre revisionsfrågor:

1. Ger regeringens styrning av lärosätena förutsättningar för en aktiv, professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål?
2. Har lärosätena en aktiv, professionell bolagsförvaltning av holdingbolagen, med värdeskapande som övergripande mål?
3. Är holdingbolagens arbete med investering i projektbolag förenligt med riksdagens beslut?

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Regeringen har inte styrt för en aktiv och professionell förvaltning

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen inte har styrt lärosätena så att de har fått förutsättningar för en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen, med värdeskapande som övergripande mål. De viktigaste iakttagelserna som ligger till grund för Riksrevisionens bedömning är följande:

- Regeringen har inte publicerat någon uppföljning av att arbetet med ekonomiska mål fungerar ändamålsenligt. Ägarstyrningen av holdingbolagen vid universitet och högskolor har inte utvärderats sedan 2012.
- Det finns oklarheter i ansvarsfördelning och omfattning när det gäller rapportering av bolagens verksamhet och resultat.
- Regeringen har inte utrett effekter eller resultat av holdingbolagens arbete med kommersialisering av kunskaper från universitet och högskolor, och inte heller utvärderat verksamheten inför att nya bolag startats eller följt upp målpuppfyllelsen i kapitaltillskotten till idébankerna.
- Riksdagen får inte information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statliga bolag.

Regeringen har bestämmanderätt över bolagsordningen

I granskningen lyfts det fram att bolagsordningen för holdingbolagen endast får ändras med regeringens medgivande. Riksrevisionen bedömer att det innebär en tydlig ansvarsfördelning, men samtidigt en inskränkning av lärosätenas ägaransvar.

Rapporteringskedjan upplevs som oklar

Riksrevisionen bedömer att det finns oklarheter i ansvarsfördelning och omfattning när det gäller rapportering av holdingbolagens verksamhet. Enligt granskningen är det mycket ovanligt att Regeringskansliet ger återkoppling på holdingbolagens rapportering till universitetet eller högskolan, och myndighetsdialogen mellan Regeringskansliet och respektive lärosäte domineras av lärosätets andra verksamheter.

Ansvarsfördelningen, som innebär att bolagen ska rapportera till lärosätena som i sin tur förväntas använda myndighetsdialogen för återkoppling till Regeringskansliet, resulterar i att information om holdingbolagens verksamhet som når Regeringskansliet i praktiken ser ut att bli begränsad till enbart den skriftliga redovisningen. Riksrevisionen framför att lärosätena i hög grad saknar en dialog med den som ytterst sätter ramarna för verksamheten, nämligen regeringen. Bristerna i fråga om dialog och information, tillsammans med kravet på regeringens medgivande för att ändra i bolagsordningen, medför enligt Riksrevisionen att regeringen inte har gett lärosätena förutsättningar för att utöva en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen.

Okklarheter kring vilken verksamhet bolagen får bedriva

I granskningen framhålls att det saknas tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag, och att det finns en betydande variation i hur uttrycket ”därmed förenlig verksamhet” i bolagsordningen har tolkats på lärosätena. Riksrevisionen lyfter särskilt fram att bolagens uppdrag att förmedla uppdragsutbildningar ger behov av tolkning och därmed ger en otydlighet i uppdraget. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har satt tydliga ramar för holdingbolagens verksamhet när det gäller mål och syfte, och att det behövs ytterligare förtydligande av vad som avses med att förmedla uppdragsutbildning.

Regeringen har ännu inte utrett effekter eller resultat

Riksrevisionen beskriver i sin granskning att regeringen inte har publicerat någon utvärdering av holdingbolagens verksamhet eller offentliggjort någon utredning av effekterna av holdingbolagen eller de ekonomiska målen i holdingbolagen som helhet. Regeringen har heller inte utvärderat verksamheten i befintliga bolag inför att nya bolag startats eller följt upp måluppfyllelsen i kapitaltillskotten till de s.k. idébankerna. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har följt upp holdingbolagens verksamhet på det sätt som riksdagen har efterfrågat. Det innebär, enligt Riksrevisionen, att riksdagen inte har fått den typ av information som den har efterfrågat och att det finns en risk för att beslut om bemyndiganden att starta nya holdingbolag kan ha fattats på bristfällig grund.

Bolagen redovisas inte som andra statligt ägda bolag

Granskningen visar att riksdagen inte har fått information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag. Holdingbolagen ingår inte i den redogörelse för statligt ägda bolag som regeringen årligen redovisar till riksdagen, utan redovisas i Årsredovisning för staten under andelar i hel- och delägda företag. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte redovisar verksamheten och måluppfyllelsen på det sätt som riksdagen har efterfrågat, dvs. med ett långsiktigt perspektiv, en tydlig koppling mellan mål och indikatorer på måluppfyllelse och en bedömning av hur verksamheten bidrar till måluppfyllelsen på verksamhetsområdet.

Lärosätenas förvaltning kan bli mer aktiv, professionell och värdeskapande

Riksrevisionen har även granskat universitetens och högskolornas förvaltning av holdingbolagen och bedömer sammantaget att de som grupp inte har en aktiv och professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål. Det baseras bl.a. på att ägardirektiven enligt Riksrevisionen inte alltid har uttryckligt stöd i riksdagens ambitioner och regeringens riktlinjer, att flera bolag har brister i riskhanteringen och att det är vanligt att ordföranden i holdingbolagen samtidigt är vicerektor eller rektor. Vidare konstateras att få lärosäten följer upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen och att flera bolagsstyrelser har brister i sitt långsiktiga arbete

för värdeskapande. Slutligen konstateras att det förekommer att investeringarna i nya bolag genererar överskott, men att majoriteten av investeringarna enligt bolagen inte är ekonomiskt lönsamma på kort sikt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen respektive till de granskade lärosätena:

- Regeringen bör tydliggöra vilka verksamheter, utöver investering i projektbolag, som kan ingå i holdingbolagens koncerner, samt vilken ansvarsfördelning som bör finnas mellan bolag och lärosäte för exempelvis uppdragsutbildning.
- Regeringen bör ta initiativ till att utreda hur rapporteringskedjan mellan bolag, lärosäte och regering kan utvecklas för att åstadkomma en aktiv, professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål.
- Lärosätena bör utveckla arbetet med mål, strategier och riskhantering i bolagen.
- Lärosätena bör utveckla uppföljningen av de uppdrag som avtalas med holdingbolagen.
- Lärosäten som har utsett rektor eller vicerektor som bolagsstyrelsens ordförande bör överväga att tillsätta en ordförande som har tydlig affärsmässig kompetens, i syfte att utveckla bolaget och undvika jävsrisk.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar granskningsrapporten och instämmer i stort med Riksrevisionens iakttagelser och analys. I skrivelsen framhåller regeringen att den har vidtagit åtgärder för att utveckla styrningen av holdingbolagen.

I oktober 2019 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor, som inkluderar holdingbolag och innovationskontor (dir. 2019:72).

Den 30 april 2020 beslutade regeringen om nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag (dnr U2020/02772/UH). Där förtydligas bl.a. lärosätets förvaltande uppgift och fördelningen av ansvar mellan lärosäte och holdingbolag. Regeringen anser att de nya riktlinjerna förtydligar styrnings- och rapporteringskedjan mellan holdingbolag, lärosäte och regering. Av riktlinjerna framgår vidare att ett holdingbolag lämnar en årsredovisning och återrapporterar till det universitet eller den högskola till vilket det är knutet, att rapporteringen till regeringen ska lämnas av universitetet eller högskolan och att den ska innehålla vissa parametrar. Det anges också att när holdingbolagets årsredovisning har upprättats ska den snarast skickas in till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

Regeringen framhåller i skrivelsen att tillsammans med Riksrevisionens rapport kommer utredarens förslag att utgöra underlag för regeringens fortsatta analys och överväganden när det gäller de ytterligare åtgärder som kan behövas för att möta den framförda kritiken. Regeringen kommer att utveckla

innovationsstödet vid lärosätena, som bl.a. innefattar holdingbolagen. Vidare avser regeringen att vidta åtgärder för att förbättra redovisningen till riksdagen om holdingbolagens verksamhet vid nästa lämpliga redovisningstillfälle. När utredningens förslag har presenterats kommer regeringen att överväga hur redovisningen till riksdagen därefter bör utformas. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Betänkande av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor

Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor lämnade sina förslag den 16 oktober 2020 i betänkandet Innovation som drivkraft – från forskning till nytta (SOU 2020:59). I betänkandet framhåller utredningen att uppföljningen och styrningen av holdingbolagen varit bristfällig, och utredningen föreslår en rad åtgärder för att komma tillrätta med detta och för att säkerställa att samtliga högskolor ska kunna ha ett eget holdingbolag. Förslagen innebär ett samhällsuppdrag för holdingbolagen och att de kan användas friare av högskolorna. Samtidigt ställs ökade krav på rapportering.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av holdingbolagen vid lärosätena och att regeringen avser att vidta åtgärder för att förbättra redovisningen till riksdagen om holdingbolagens verksamhet. Utskottet konstaterar att Riksrevisionen har lämnat ett antal rekommendationer till både regeringen och de granskade lärosätena. Utskottet avvaktar regeringen beredning av de förslag som lämnats av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2019/20:199 Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor till handlingarna.

I det följande redogörs för motionsyrkanden med förslag i frågor som anknyter till Riksrevisionens rekommendationer och utskottets synpunkter i dessa frågor.

Återrapportering till regering, riksdag och lärosäten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om återrapporteringen till regering, riksdag och lärosäten.

Jämför reservation 1 (M, KD).

Motionen

I kommittémotion 2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 1 begär motionärerna att regeringen ska återkomma med förslag om hur återrapporteringen ska göras till regering, riksdag och lärosäten. Enligt motionärerna råder det oklarheter i ansvarsfördelningen när det gäller återrapportering från holdingbolagen, och regeringen bör vidta en rad åtgärder för att säkerställa en professionell förvaltning av holdingbolagen.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen riktar en rekommendation till regeringen att den bör ta initiativ till att utreda hur rapporteringskedjan mellan bolag, lärosäte och regering kan utvecklas för att åstadkomma en aktiv, professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål.

Av Riksrevisionens rapport framgår att regeringen har beslutat om riktlinjer för rapportering och förvaltning vid tre tillfällen. De första riktlinjerna beslutades 1995 i samband med att regeringen beslutade att bemyndiga chefen för Näringsdepartementet att bilda holdingbolag vid sex universitet. Dessa riktlinjer omfattade inte hur bolagen skulle rapportera om verksamheten, men regeringen aviserade samtidigt att den avsåg att återkomma om kontroll och uppföljning. År 2011 fattade regeringen ett beslut om ett uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag. Uppdraget innefattade att redovisa resultaten i holdingbolaget och innehöll en ändring av bolagsordningen (regeringsbeslut 2011-05-12 Uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag, dnr U2010/4085/UH). Under 2012 beslutade regeringen återigen om riktlinjer för förvaltningen. Beslutet satte ramar för bolagsstyrelsens storlek, angav att styrelsen ska ha nödvändig affärsmässig kompetens samt att det bör ingå en representant för lärosätet i styrelsen och angav hur återrapporteringen ska göras. I beslutet framgår att återrapporteringen ska göras en gång per år till holdingbolagens ägare, dvs. staten (regeringsbeslut 2012-02-23, U2011/6746/UH).

Riksrevisionen bedömer i rapporten att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen och omfattningen när det gäller rapportering av bolagens verksamhet och resultat. Det visas av att rapporteringen av bolagens

verksamhet till Regeringskansliet inte är enhetlig. Vidare bedömer Riksrevisionen att ansvarsfördelningen, som innebär att bolagen ska rapportera till lärosätena, som i sin tur förväntas använda myndighetsdialogen för att återkoppla till Regeringskansliet, resulterar i att informationen om bolagens verksamhet som når Regeringskansliet i praktiken ser ut att bli begränsad till enbart en skriftlig redovisning. Riksrevisionen menar att den mycket begränsade återkopplingen av bolagens verksamhet, i kombination med regeringens bestämmanderätt över bolagsordningen, medför att regeringen inte har gett lärosätena förutsättningar för att utöva en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen. Enligt Riksrevisionen saknar lärosätena i hög grad en dialog med regeringen, som är den som ytterst sätter ramarna för verksamheten.

Skrivelsen – regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen framhåller regeringen att rapporteringskedjan för holdingbolagens verksamhet har förtydligats. Den 30 april 2020 beslutade regeringen om nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag (dnr U2020/02772/UH). Regeringen instämmer i vikten av en tydlig ansvarsfördelning och anser att de nya riktlinjerna för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag förtydligar styrnings- och rapporteringskedjan mellan holdingbolag, lärosäte och regering. Av de nya riktlinjerna framgår att ett holdingbolag lämnar en årsredovisning och återrapporterar till det universitet eller den högskola som det är knutet till, att rapporteringen till regeringen ska lämnas av universitetet eller högskolan och att den ska innehålla vissa parametrar. Det anges också att när holdingbolagets årsredovisning har upprättats ska den snarast skickas in till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

När det gäller frågan om en dialog och återkoppling från regeringen om bolagens verksamhet understryker regeringen i skrivelsen att universitetens och högskolornas verksamhet är omfattande, vilket gör att man inte kan behandla eller ge återkoppling på alla frågor regelbundet vid varje myndighetsdialog. Det gäller även frågor om holdingbolagen. Regeringen anser att den tydligare ansvarsfördelningen och de förtydligade kraven på rapportering i de nya riktlinjerna i stället förbättrar förutsättningarna för regeringen att få information och ge återkoppling till lärosätena om holdingbolagens verksamhet. Regeringen hänvisar i skrivelsen till den särskilda utredare som har haft i uppdrag att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor, som inkluderar holdingbolag och innovationskontor (dir. 2019:72). Regeringen framhåller att formerna för en effektiv kommunikation med lärosätena om holdingbolagen kan behöva ses över när regeringen har tagit del av den särskilda utredarens förslag.

Betänkande av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor

Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor lämnade sina förslag den 16 oktober 2020 i betänkandet Innovation som drivkraft – från forskning till nytta (SOU 2020:59). För att åtgärda brister i rutiner för åiterrapportering och riskkapital föreslår utredningen ett gemensamt aktiebolag. Vid uppföljningen av landets holdingbolag har det enligt utredningen framkommit att det finns behov av förbättringar inom flera områden. Det handlar enligt utredningen bl.a. om att ta fram underlag för en enhetlig redovisning och uppföljning av hantering av statsstödsregler, immaterialrättsfrågor och att minska risker inom ramen för holdingbolagens s.k. riskkapitalverksamhet. Utredningens bedömning är att såväl högskolor som holdingbolag har ytterst varierande förutsättningar att kunna tillgodose dessa behov. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att högskolor med holdingbolag ska ges i uppdrag att bilda ett konsortium för att förvalta ett gemensamt aktiebolag (Finansieringsbolaget). Till grund för det gemensamma förvaltandet ligger enligt utredningens förslag ett aktieägaravtal där regeringen beslutar om viktigare beståndsdelar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att Riksrevisionen i sin rapport har lyft fram oklarheter i ansvarsfördelningen och omfattningen i fråga om rapporteringen av holdingbolagens verksamhet och resultat. Utskottet ser positivt på att regeringen kommit med nya riktlinjer som förtydligar styrnings- och rapporteringskedjan mellan holdingbolag, lärosäte och regering och noterar det förslag som Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor har lämnat i fråga om åiterrapportering av holdingbolagens verksamhet. Utskottet inväntar regeringens kommande beredning om behovet av en översyn av formerna för en effektiv kommunikation med lärosätena om holdingbolagen och avstyrker därmed motion 2020/21:354 yrkande 1 (M, KD).

Holdingbolagens verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om holdingbolagens verksamhet.

Jämför reservation 2 (M, KD).

Motionen

I kommittémotion 2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 2 begär motionärerna att regeringen ska ta fram riktlinjer för

vilka verksamheter som ska ingå i holdingbolagens koncerner samt vilken ansvarsfördelning som ska råda mellan bolag och lärosäte. I motionen hänvisar motionärerna till att Riksrevisionen gör bedömningen i sin granskning att regeringen inte har satt tydliga ramar för holdingbolagens verksamhet när det gäller bolagens mål och syfte, och att det behövs ytterligare förtydligande av vad som avses med att förmedla uppdragsutbildning.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen riktar en rekommendation till regeringen om att den bör tydliggöra vilka verksamheter, utöver investering i projektbolag, som kan ingå i holdingbolagens koncerner, samt vilken ansvarsfördelning som bör råda mellan bolag och lärosäte för exempelvis uppdragsutbildning.

I rapporten framhåller Riksrevisionen att det finns oklarheter kring vilken verksamhet bolagen får bedriva. Riksrevisionen framhåller att bolagsordningen är ett av regeringens verktyg för ägarstyrning och att den i allt väsentligt är lika för alla bolagen. Enligt Riksrevisionen kan uttrycket ”annan därmed förenlig verksamhet” i bolagsordningen ge en möjlighet att anpassa verksamheten utifrån lärosätets förutsättningar. Samtidigt kan friheten enligt Riksrevisionen upplevas som problematisk. Riksrevisionen hänvisar till att regeringen i oktober 2019 konstaterade att det saknas tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag (dir. 2019:72). Det finns en betydande variation i hur uttrycket ”därmed förenlig verksamhet” har tolkats på lärosätena. Utöver de huvudverksamheter som går att urskilja, såsom investeringar i nya forskningsbolag, immateriella rättigheter och uppdragsutbildningar, bedrivs det även andra verksamheter inom holdingbolagen. Sex holdingbolag driver konsultbolag som erbjuder konsulttjänster utförda av studenter vid lärosätet, varav ett av bolagen är vilande. Det finns även holdingbolag som erbjuder andra typer av konsulttjänster, exempelvis uppdragsforskning eller uthyrning av forskare på konsultbasis. Det förekommer också att holdingbolagen äger bolag som är att anse som forskningsinfrastruktur.

I granskningen framkommer också att vissa av de som granskats anger att den upplevda otydligheten även gäller för bolagens uppdrag att förmedla uppdragsutbildningar, där begreppet ”förmedling” ger ett behov av tolkning och därmed en otydlighet i uppdraget. Riksrevisionen konstaterar att granskningen av ägardirektiven visar att den otydligheten avspeglar sig även där och hänvisar till att regeringen har uttryckt att det är lärosätet som ska bedriva utbildningen, att den inte får bedrivas i dotterbolagens egen regi men att de får förmedla uppdragsutbildning.

Riksrevisionen bedömer i rapporten att regeringen inte satt tydliga ramar för holdingbolagens verksamhet i termer av mål och syfte, och att det behövs ytterligare förtydligande kring vad som avses med att förmedla utbildning. Den utredning som regeringen tillsatte hösten 2019 kan enligt Riksrevisionen innebära en förändring av detta.

I rapporten behandlar Riksrevisionen vidare frågan om lärosätena styr holdingbolagen i enlighet med riksdagens och regeringens beslut. Enligt Riksrevisionen har styrdokumenterna inte alltid stöd i riktlinjerna. Riksrevisionen beskriver att ägardirektiv eller ägaranvisningar och uppdragsavtal är centrala dokument i förvaltningen av holdingbolagen. Ägardirektiv eller ägaranvisningar beslutas av lärosätets styrelse och är ett grundläggande styrmedel i bolagsförvaltningen. Ägardirektiven för de granskade bolagen innehåller vanligen den del av bolagsordningen som beskriver verksamheten, den s.k. verksamhetsparagrafen, samt affärsidén och instruktioner för styrelsens arbete. Det förekommer också att ägardirektivet innehåller anvisningar om styrelsens sammansättning och rapportering av verksamheten. Det finns dock exempel på ägardirektiv som inte väsentligen bidrar med mer ledning om verksamhetsidén än vad som ges av bolagsordningen.

I rapporten framhåller Riksrevisionen att lärosätena också kan styra holdingbolagen genom olika typer av uppdragsavtal. Dessa avropsavtal berörs dock inte av granskningen.

Skrivelsen – regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen framhålls att det bör vara tydligt vilken verksamhet holdingbolagen får bedriva. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det kan vara oklart vilka verksamheter som ska kunna ingå i holdingbolagens koncerner. Regeringen hänvisar till att Riksrevisionen lyfter fram möjligheten för holdingbolagen att förmedla uppdragsutbildning, som finns i riktlinjerna. Vidare framgår det i skrivelsen att vissa lärosäten upplever formuleringen att ”förmedla” uppdragsutbildning som otydlig. Regeringen erinrar om att det av förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor följer att det är universitet och högskolor som får bedriva uppdragsutbildning och att det underströks i propositionen FoU och samverkan i innovationssystemet (prop. 2001/02:2) att dotterbolagen inte får bedriva uppdragsutbildning i egen regi. Regeringen angav också i samma proposition att ett sätt för lärosätet att i ökad utsträckning möta önskemål om att köpa uppdragsutbildning kan vara att skapa en expertfunktion på området som kan bistå med att förmedla och marknadsföra uppdragsutbildning (s. 46).

Regeringen anser att ett lärosäte har ett viktigt ansvar för att i samarbete med holdingbolaget göra det tydligt vad som ingår i bolagets uppdrag inom ramen för bolagsordningen. Det finns möjlighet att förtydliga vad som ska ingå i holdingbolagets uppdrag exempelvis när det gäller uppdragsutbildning i den ägaranvisning som styrelsen för lärosätet enligt de nya riktlinjerna ska föreslå för beslut av bolagsstämman. Frågan om vilken verksamhet som ska kunna bedrivas ingick i uppdraget till den särskilda utredare som skulle föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor. Utredaren skulle bl.a. analysera om dagens ordning med holdingbolag

(inklusive dotterbolag) och innovationskontor är ett effektivt och ändamålsenligt sätt för riksdag och regering att stödja arbete med innovation, kommersialisering och annat nyttiggörande av kunskap vid lärosätena. I direktiven nämns bl.a. särskilt att det inte finns tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som får bedrivas inom holdingbolagens dotterbolag. Regeringen framhåller i skrivelsen att den kommer att överväga vilka eventuella förtydliganden eller förändringar som bör göras i fråga om verksamhet inom holdingbolagen när utredarens förslag har lämnats.

Betänkande av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor

Utredningen om ett effektivare innovationsstöd vid universitet och högskolor har överlämnat betänkandet Innovation som drivkraft – från forskning till nytta (SOU 2020:59). När det gäller det som Riksrevisionen anför om att det saknas tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag konstaterar utredningen att den bilden stämmer väl överens med utredningens bild. Utredningen konstaterar att verksamheten definieras i riktlinjerna och i bolagsordningen genom principer för verksamheten, och det anges vilken verksamhet bolagen inte får bedriva. Den minsta gemensamma nämnaren för verksamheten är enligt utredningen att holdingbolagen stundtals synes vara verktyg för att lösa utmaningar hos högskolorna, stundtals är de verktyg för att bedriva ett sådant kommersiellt nyttiggörandearbete som riksdagen avsett.

Utredningens sammanfattande bedömning är att det bör tydliggöras vilket huvudsyftet för holdingbolagen är. Det leder till en ökad tydlighet inåt mot högskolans anställda och studenter och gentemot aktörer utanför högskolorna och holdingbolagen, och det kan tydligare visa på varför högskolorna ska bedriva verksamhet i holdingbolag. Genom detta tydliggörs enligt utredningen vilken verksamhet som kan bedrivas inom ramen för de s.k. tjänstebolagen. Holdingbolagens verksamhet är i huvudsak av allmännyttigt slag. Enligt utredningens förslag bör holdingbolagens verksamhet tydliggöras och kopplas till högskolornas nya nyttiggörandeuppdrag som utredningen föreslår i 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434). Utredningens förslag är därför att riksdagen bör fastställa ett samhällsuppdrag för holdingbolagen. Knappt hälften av de statligt ägda bolagen har s.k. särskilt beslutade samhällsuppdrag. Dessa uppdrag beslutas av riksdagen och syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren. Huvudregeln för både privat och offentligt ägda aktiebolag är att de ska ge vinst till ägaren. Samhällsuppdragen syftar däremot inte till ekonomisk avkastning utan till att nå andra mål som riksdagen beslutat om.

I Riksrevisionens rapport framkommer det att holdingbolagens arbete med uppdragsutbildning upplevdes som otydligt av holdingbolagen, men utredningen konstaterar att det inte är ett budskap som har återupprepats för utredningen av företrädare för holdingbolag eller högskolor. Utredningen konstaterar tvärtom att bilden utredningen har fått är att dessa aktörer är väl

insatta i innebörden av förmedlingskravet. Utmaningarna när det gäller uppdragsutbildningen förefaller enligt utredningen mer handla om frågor som är relaterade till uppdragsutbildningsverksamheten som sådan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor lämnar förslag om vilken verksamhet som kan bedrivas inom holdingbolagen. Enligt utredningens förslag bör riksdagen fastställa ett samhällsuppdrag för holdingbolagen. Ett sådant tydliggörande skulle enligt utredningen leda till att holdingbolagen tydligare skulle kunna visa på varför högskolorna ska bedriva verksamhet i holdingbolag. När det gäller frågan om uppdragsutbildningen konstaterar utskottet att Riksrevisionen och utredningen har olika syn på frågan. Utskottet anser att det finns skäl för att avvakta de överväganden om eventuella förtydliganden som regeringen har aviserat att den avser att göra i fråga om verksamheten inom holdingbolagen med anledning av utredningens förslag. Utskottet avslår därmed motion 2020/21:354 (M, KD) yrkande 2.

Lärosätenas ansvar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden som rör lärosätenas ansvar.
Jämför reservation 3 (M, KD) och 4 (C, L).

Motionerna

I kommittémotion 2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 4 föreslår motionärerna att regeringen ska se till att lärosätena utvecklar arbetet med mål, strategier och riskbedömning i holdingbolagen samt uppföljning av de uppdrag som avtalas. Enligt motionärerna visar Riksrevisionens rapport att flera bolagsstyrelser har brister i sitt långsiktiga arbete för värdeskapande.

I kommittémotion. 2020/21:297 av Maria Nilsson m.fl. (L) behandlas frågan om efterlevnaden av riktlinjerna för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag. Motionärerna anser att regeringen behöver vara tydligare i fråga om att säkerställa att lärosätena tar sitt ansvar.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen riktar en rekommendation till lärosätena att de bör utveckla arbetet med mål, strategier och riskbedömning i bolagen. Vidare rekommenderar Riksrevisionen att lärosätena bör utveckla uppföljningen av de uppdrag som avtalats med holdingbolagen.

Riksrevisionen framhåller att den har granskat universitetens och högskolornas förvaltning av holdingbolagen och bedömer sammantaget att de som grupp inte har en aktiv och professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål. Det baseras bl.a. på att ägardirektiven enligt Riksrevisionen inte alltid har uttryckligt stöd i riksdagens ambitioner och regeringens riktlinjer och att flera bolag har brister i riskhanteringen. Riksrevisionens bedömning i rapporten är således att det finns risk för brister i riskhanteringen, vilket också innebär att det finns risk för att riksdagen inte kan få tillräcklig information om riskerna i bolagen. Vidare konstateras att få lärosäten följer upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen och att flera bolagsstyrelser har brister i sitt långsiktiga arbete för värdeskapande. Slutligen konstateras att det förekommer att investeringarna i nya bolag genererar överskott men att majoriteten av investeringarna enligt bolagen inte är ekonomiskt lönsamma på kort sikt.

Skrivelsen – regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning när det gäller flera av de brister som lyfts fram och har påbörjat ett arbete i syfte att utveckla styrningen av holdingbolagen. I skrivelsen hänvisar regeringen till den särskilda utredare som regeringen tillsatte i oktober 2019 med uppdrag att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor, som inkluderar holdingbolag och innovationskontor (dir. 2019:72). Vidare beslutade regeringen den 30 april 2020 om nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag (dnr U2020/02772/UH). Där förtydligas bl.a. lärosätets förvaltande uppgift och fördelningen av ansvar mellan lärosäte och holdingbolag. Regeringen aviserar i skrivelsen att tillsammans med Riksrevisionens rapport kommer utredarens förslag att utgöra underlag för regeringens fortsatta analys och överväganden när det gäller de ytterligare åtgärder som kan behövas för att tillgodose den framförda kritiken.

Vidare framhåller regeringen i skrivelsen att Riksrevisionen riktar rekommendationer till lärosätena i syfte att utveckla förvaltningen av deras holdingbolag och att många lärosäten som har yttrat sig uttrycker sig positivt om Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Flera, såsom Uppsala universitet, Karolinska institutet och Högskolan i Kristianstad, anger antingen att de redan arbetar i enlighet med eller att de avser att utveckla sin förvaltning med utgångspunkt i Riksrevisionens slutsatser. Regeringen ser positivt på det utvecklingsarbete som lärosätena redan bedriver och förutsätter att de arbetar vidare med att utveckla förvaltningen av sina holdingbolag. Regeringen bedömer även att de förtydliganden som har gjorts i de nya riktlinjerna bör kunna underlätta en professionell förvaltning. Där har det bl.a. införts krav på att eventuell jävsproblematik ska beaktas vid nominering och val av en styrelseledamot som är anställd vid det berörda lärosätet.

Betänkande av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor

I betänkandet Innovation som drivkraft – från forskning till nytta (SOU 2020:59) behandlar Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor frågan om viktiga principer vid förvaltningen av holdingbolag. Utredningen föreslår att ett antal grundläggande principer för styrningen av holdingbolagen, som i dag framgår av regeringens Riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag, ska lyftas upp till högskoleförordningen. Således föreslår utredningen att det ska tydliggöras att ett holdingbolag vid högskolor ska bidra till ett nyttiggörande av forskningsresultat och andra kunskaper som har tillkommit vid högskolan på affärsmässig grund. Högskolan får inte heller enligt utredningens förslag överlåta aktier i holdingbolaget, besluta om frivillig likvidation eller fusion av bolaget eller på annat sätt minska andelen av rösterna i holdingbolag utan regeringens medgivande, undantaget fusion med dotterföretag med vilande verksamhet.

Utredningen anser att högskoleförordningen tydligt ska peka på den roll och det ansvar i styrningen som högskolans styrelse har och att styrelsen ska fatta beslut om viktigare styrdokument för bolaget. Enligt utredningen handlar det om att visa på att holdingbolaget är ett verktyg för nyttiggörande på affärsmässig grund och att säkerställa att ägandet av holdingbolaget tillkommer staten. I utredningen sägs vidare att skälet till varför de aktuella frågorna föreslås lyftas från riktlinjerna till högskoleförordningen är ett behov av ökad tydlighet och ett naturligt sammanhang för de huvudprinciper som reglerar högskolornas nyttiggörandeuppdrag. Då är det av särskild vikt att lyfta upp bl.a. holdingbolagets kommersiella syfte.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att många av de granskade lärosätena har uttryckt sig positivt om de rekommendationer som Riksrevisionen riktar till dem för att utveckla förvaltningen av holdingbolagen och att regeringen förutsätter att lärosätena arbetar vidare med utvecklingsarbetet. Utskottet noterar även de förslag som Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor lämnar i fråga om lärosätenas roll och ansvar när det gäller holdingbolagen. Utskottet anser att det finns skäl för att avvakta regeringens beredning av den aktuella utredningen och avstyrker därmed motionerna 2020/21:297 (L) och 2020/21:354 (M, KD) yrkande 4.

Bolagsstyrelsens ordförande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om ordföranden i ett holdingbolags styrelse.

Jämför reservation 5 (M, KD).

Motionen

I kommittémotion 2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkade 3 begär motionärerna att regeringen ska se till att ordföranden i ett holdingbolags styrelse inte ska vara rektor eller vicerektor utan en person med tydlig affärsmässig kompetens. Syftet är enligt motionärerna att utveckla bolaget och undvika jävsrisk.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen riktar en rekommendation till de lärosäten som har utsett rektor eller vicerektor som bolagsstyrelsens ordförande att de bör överväga att tillsätta en ordförande som har tydlig affärsmässig kompetens, i syfte att utveckla bolaget och undvika jävsrisk.

I Riksrevisionens granskningsrapport framgår att det är vanligt att ordföranden i ett holdingbolags styrelse har en central roll i lärosätets ledning och att drygt varannan ordförande är rektor eller vicerektor vid lärosätet. Fyra ordföranden är i stället externa – dvs. de har ingen anställning på lärosätet – medan två ordföranden har anställning som tjänsteman på rektors kansli, en är ledamot i universitetsstyrelsen och ytterligare en ordförande är professor vid lärosätet. Regeringens riktlinjer för förvaltning av holdingbolagen anger att det ska finnas en representant för lärosätet i styrelsen. Riksrevisionen menar dock att det finns en problematik i att myndighetschefen har både ansvar för ägarinflytandet i egenskap av rektor och samtidigt agerar som ordförande i bolagsstyrelsen.

Vidare framgår i rapporten att det i intervjuer med ordföranden respektive vd:n framkommer att en nära koppling mellan universitetsledningen och bolag ses som en fördel. Det gör att bolaget får information om vad som är viktigt för lärosätet, och dessutom avser man att en rektor eller vicerektor med stort engagemang för samverkan och kommersialisering kan vara ett bra stöd för vd:n och bolaget.

Riksrevisionen framhåller i rapporten att sådana fall, där vd:n och styrelseordföranden båda är anställda vid universitetet i stället för i bolaget medför en risk för att de inte alltid är oberoende i sin handläggning av ärenden som rör mellanhavanden mellan lärosätet och holdingbolaget. Det innebär enligt Riksrevisionen i sig en risk för att relationen mellan bolaget och lärosätet inte

är helt affärsmässig. Intervjuer med ordförande och vd:ar pekar enligt Riksrevisionen på att det finns en medvetenhet om att det finns en jävsproblematik och att det, t.ex. vid stämman, rent praktiskt löses genom att en annan person från lärosätet agerar som representant för ägaren.

Det förekommer att rektorer eller vicerektorer i Riksrevisionens intervjuer anger att de tillför kompetens om kommersialisering och investeringsarbete. Det är dock enligt Riksrevisionen vanligare att en rektor eller vicerektor anger att hen utgör länken mellan myndigheten och bolaget. Det utgör en tydlig kontrast mot de ordförande som har en bakgrund i näringslivet eller andra statliga bolag, som anger att de tar med sig exempelvis erfarenhet från stora och små bolag, ekonomifrågor, riskanalyser, uppstart av företag, kommersialisering, investeringsarbete och finansiering.

Skrivelsen – regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Den 30 april 2020 beslutade regeringen om nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag (dnr U2020/02772/UH). Där förtydligas bl.a. lärosätets förvaltande uppgift och fördelningen av ansvar mellan lärosäte och holdingbolag. Vidare har det enligt regering bl.a. införts krav på att eventuell jävsproblematik ska beaktas vid nominering och val av en styrelseledamot som är anställd vid det berörda lärosätet. Regeringen bedömer i skrivelsen att de förtydliganden som har gjorts i de nya riktlinjerna bör kunna underlätta en professionell förvaltning.

Betänkande av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor

I fråga om sammansättningen i holdingbolagens styrelser föreslår Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor att en anställd vid den förvaltande högskolan inte ska få vara ordförande eller vice ordförande i holdingbolagets styrelse. Utredningen föreslår vidare att Regeringskansliet kontinuerligt bör erbjuda nya ledamöter i holdingbolagen styrelseutbildningar om rollen som ledamot i ett statligt bolags styrelse.

Utredningen framhåller i sitt betänkande att det framkommer i Riksrevisionens granskningsrapport om holdingbolagen att det finns brister i styrningen av holdingbolagen som rör styrningen av verksamheten och som är relevanta att hantera. Således har Riksrevisionen påpekat att risken för jävssituationer är stor eftersom mer än varannan bolagsordförande också är rektor eller vicerektor. Vad som framkommer i Riksrevisionens granskning har följts upp av utredningen genom en riktad enkät. Utredningen delar Riksrevisionens bedömning i fråga om den ovan nämnda bristen i styrningen av holdingbolagen och anser att detta bör komma till uttryck i reviderade riktlinjer för det statliga ägandet av holdingbolagen med tillhörande bolagsordning. Utredningen framhåller att styrelseledamöter och VD:ar har en

omfattande lojalitetsplikt på grund av den förtroendefulla ställning de har i bolaget. Denna lojalitetsplikt framgår bl.a. av 8 kap. 41 § aktiebolagslagen (2005:551) som är den lagens generalklausul och av bestämmelserna om jäv i 8 kap. 23 § samma lag. Utredningen framhåller vidare att enligt lojalitetsplikten ska bolagets syfte enligt dess bolagsordning alltid stå i centrum och bolagets intressen alltid iaktas. Styrelseledamöterna och VD:arna ska alltid beakta bolagets bästa. Styrelseledamöterna och VD:arna har dessutom en plikt att värna om aktieägarnas intressen av att aktiebolagslagen, bolagsordningen och årsredovisningslagen följs. Detta gäller särskilt för styrelsens ledande företrädare. De bör därför enligt utredningen inte få vara anställda vid högskolan. Något hinder mot att en annan ledamot av styrelsen är anställd vid högskolan bör enligt utredningen inte finnas. Något hinder mot att därutöver adjungera ledande företrädare för högskolan finns enligt utredningens mening inte. Utredningen understryker att genom att ledande företrädare för högskolan inte är ordförande eller vice ordförande i holdingbolagets styrelse minskas risken för att högskolan uppfattas ha fått information om bolagets verksamhet genom dessa personer. Rapportering av bolagets verksamhet till högskolan som förvaltare ska enligt utredningen göras på ett annat mer professionellt sätt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att regeringen i sina nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag har infört krav på eventuell jävsproblematik ska beaktas vid nominering och val av en styrelseledamot som är anställd vid ett berört lärosäte. Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor har föreslagit att en anställd vid den förvaltande högskolan inte ska få vara ordförande eller vice ordförande i holdingbolagets styrelse. Genom att ledande företrädare för högskolan inte är ordförande eller vice ordförande i holdingbolagets styrelse minskas enligt utredningen risken för att högskolan uppfattas ha fått information om bolagets verksamhet genom dessa personer. Utskottet anser att det finns skäl för att avvakta regeringens beredning av den aktuella utredningen och avstyrker därmed motion 2020/21:354 (M, KD) yrkande 3.

Reservationer

1. Återrapportering till regering, riksdag och lärosäten , punkt 2 (M, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Marie-Louise Hänel Sandström (M) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen bör vidta en rad åtgärder för att säkerställa en professionell förvaltning av holdingbolagen. Det förefaller som att det råder tydliga oklarheter i ansvarsfördelningen i dag i fråga om åtterrapporeringen från holdingbolagen. Vi vill därför att regeringen ska återkomma med förslag om hur åtterrapporeringen från holdingbolagen ska göras till regeringen, riksdagen och lärosätena.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

2. Holdingbolagens verksamhet, punkt 3 (M, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Marie-Louise Hänel Sandström (M) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 2.

Ställningstagande

I granskningen framhåller Riksrevisionen att det saknas tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag. Riks-

revisionen bedömer att regeringen inte har satt tydliga ramar för holdingbolagens verksamhet när det gäller mål och syfte, och att det behövs ytterligare förtydliganden av vad som avses med att förmedla uppdragsutbildning. Vi anser därför att regeringen bör ta fram riktlinjer för vilka verksamheter som ska ingå i holdingbolagens koncerner samt vilken ansvarsfördelning som ska råda mellan ett bolag och ett lärosäte.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

3. Lärosätenas ansvar, punkt 4 (M, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Marie-Louise Hänel Sandström (M) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförts i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 4 och avslår motion

2020/21:297 av Maria Nilsson m.fl. (L).

Ställningstagande

Riksrevisionens rapport visar att flera bolagsstyrelser har brister i sitt långsiktiga arbete för värdeskapande. Sju holdingbolag saknar helt mål för verksamheten, och tre saknar både mål och strategier. Fem bolag saknar en strategi för avyttring av projektbolag som har beslutats av styrelsen. Flertalet holdingbolag saknar mål om avkastning. Vi anser därför att regeringen bör se till att lärosätena utvecklar arbetet med mål, strategier och riskbedömning i holdingbolagen samt uppföljning av de uppdrag som avtalas.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

4. Lärosätenas ansvar, punkt 4 (C, L)

av Roger Haddad (L), Fredrik Christensson (C) och Maria Nilsson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförts i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:297 av Maria Nilsson m.fl. (L) och

avslår motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 4.

Ställningstagande

Det är glädjande att regeringen i sin skrivelse i stort instämmer med de observationer som Riksrevisionen gör. Vi instämmer också med vad regeringen anför om att det har tagits steg för att utveckla styrningen av holdingbolagen. Inom ramen för detta ingår bl.a. de riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag som regeringen beslutat om, som bl.a. förtydligar styrnings- och rapporteringskedjan mellan ett holdingbolag, ett lärosäte och regeringen.

Vi ser fram emot resultaten av det uppdrag som den särskilde utredaren har fått att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor. Uppdraget omfattar flera av de frågor som Riksrevisionen lyfter fram, och eftersom utredarens förslag nu har presenterats kommer regeringen, enligt vad den anför i skrivelsen, att överväga behovet av fler åtgärder för att utveckla innovationsstödet vid lärosätena, vilket innefattar holdingbolagen. Vi anser dock att regeringen behöver vara tydligare i fråga om hur man säkerställer att lärosätena tar sitt ansvar. Om riktlinjernas tillämpning brister till följd av ett begränsat ansvarstagande hos lärosätena behöver det åtgärdas.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

5. Bolagsstyrelsens ordförande, punkt 5 (M, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Marie-Louise Hänel Sandström (M) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD) yrkande 3.

Ställningstagande

Riksrevisionen rekommenderar lärosäten som har utsett en rektor eller vicerektor som bolagsstyrelsens ordförande i ett holdingbolag att tillsätta en ordförande som har tydlig affärsmässig kompetens, i syfte att utveckla bolaget och undvika jävsrisk. I dag är drygt varannan ordförande i ett holdingbolag även rektor eller vicerektor vid lärosätet. Vi anser därför att regeringen bör se till att ordföranden i holdingbolaget inte ska vara rektor eller vicerektor utan en person med tydlig affärsmässig kompetens.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:199 Riksrevisionens rapport om holdingbolag vid universitet och högskolor.

Följdmotionerna

2020/21:297 av Maria Nilsson m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om efterlevnaden av riktlinjerna för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:354 av Kristina Axén Olin och Pia Steensland (M, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag kring hur återrapportering ska ske till regering, riksdag, utskott och lärosäte och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ta fram riktlinjer för vilka verksamheter som ska ingå i holdingbolagens koncerner samt vilken ansvarsfördelning som ska råda mellan bolag och lärosäte och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se till att ordföranden i holdingbolaget inte ska vara rektor eller vice rektor utan en person med tydlig affärsmässig kompetens och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se till att lärosätena utvecklar arbetet med mål, strategier och riskbedömning i holdingbolagen samt uppföljning av de uppdrag som avtalas och tillkännager detta för regeringen.