

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-02-14

DNR: 3.1.1-2018-1579

RIR 2020:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Holdingbolag vid lärosätena – brister i styrning och förvaltning

Riksrevisionen har granskat styrning och verksamhet i holdingbolag som är knutna till universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet samt Örebro universitet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Emelie Lilliefeldt har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Emelie Lilliefeldt

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet

HOLDINGBOLAG VID LÄROSÄTENA – BRISTER I STYRNING OCH FÖRVALTNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.2 Motiv till granskning	11
1.3 Syfte och frågeställningar	11
1.4 Styrning av statliga bolag	12
1.5 Bedömningsgrunder	14
1.6 Metod och genomförande	17
2 Stor variation mellan bolagens ekonomi och organisation	19
2.1 Uppdraget har varit oförändrat sedan starten	20
2.2 Påfallande variation i bolagens ekonomi	22
2.3 Innovationsstödet är organiserat på olika sätt	29
3 Regeringen har inte styrt för en aktiv, professionell förvaltning	33
3.1 Ägaransvaret är överfört på lärosätena	34
3.2 Regeringen har ännu inte utrett effekter eller resultat	39
3.3 Bolagen redovisas inte som andra statligt ägda bolag	40
4 Lärosätena är inte aktiva och professionella förvaltare	42
4.1 Nära koppling mellan lärosätets ledning och bolaget	43
4.2 Styrdokumenten har inte alltid stöd i riktlinjerna	44
4.3 Riskhanteringen är inte alltid ändamålsenlig	47
4.4 Flertalet bolag saknar mål och strategier	48
5 Bolagens investeringsarbete följer i stort sett riktlinjerna	51
5.1 Nästan alla bolag bedriver investeringsverksamhet	51
5.2 Få investeringar är lönsamma på kort sikt	53
Referenslista	55
Bilaga 1.	61

Sammanfattning och rekommendationer

Under tidigt 1990-tal beslutade riksdagen 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. Idag finns 18 holdingbolag knutna till olika lärosäten. Regeringen har vid flera tillfällen under 2000- och 2010-talet bedömt att holdingbolagen vid lärosätena behöver stärkas, professionaliseras och öka sin samverkan med övriga samhället.

Riksrevisionen har tidigare konstaterat problem vid vissa lärosäten som rör styrning och förvaltning av holdingbolag. Det rör sig bland annat om risk för att verksamheten inte har stöd i regeringens riktlinjer, felaktig redovisning till Regeringskansliet, brister i utformningen av avtal mellan universitet och holdingbolag, risk för bristande affärsmässighet och ägaranvisningar som inte varit formellt bindande för holdingbolaget.

Det huvudsakliga syftet med ett aktiebolag är, enligt aktiebolagslagen, att generera vinst till ägaren, i det här fallet till staten. En tidigare utredning har pekat på att holdingbolagens investeringar i nya bolag sällan är lönsamma, att utvecklingen av verksamheten är starkt beroende av externa medel och att regelverket kring hur holdingbolagen ska hantera överskott behöver förtydligas. Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat styrning och verksamhet i 17 holdingbolag.

Granskningen besvarar tre frågor:

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 förenlig med riksdagens beslut?

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att under de senaste fem åren har koncernerna sammantaget haft en höjd omsättning, ökande resultat och fler anställningar. Flera koncerner har kunnat ackumulera medel. Sammantaget är andra skattefinansierade aktörer holdingbolagens viktigaste intäktskälla. En majoritet av holdingbolagen tar emot årliga kapitaltillskott från staten. De huvudsakliga intäkterna i bolagen under åren 2014–2018 kom från uppdrag avtalade med lärosätet, bidrag från Vinnova eller andra skattefinansierade verksamheter.

Regeringen har inte styrt för en aktiv och professionell förvaltning

Regeringen har inte styrt lärosätena så att de har fått förutsättningar för en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen.

Efter regeringsbeslut överfördes förvaltningen av samtliga aktier i holdingbolagen till lärosätena 1998. Beslut som rör förvaltningen av aktierna ska fattas av lärosätets styrelse men bolagsordningen får endast ändras med regeringens medgivande. Enligt Regeringskansliet ska holdingbolagen rapportera till lärosätena, som förväntas använda myndighetsdialogen som huvudsaklig kanal för dialog med Regeringskansliet kring holdingbolagen. Granskningen visar att det är mycket ovanligt att Regeringskansliet ger återkoppling på holdingbolagens rapportering, och att myndighetsdialogen nästan undantagslöst domineras av lärosätets andra verksamheter. Det resulterar i att den information om holdingbolagens verksamhet som når Regeringskansliet i praktiken blir begränsad till den skriftliga redovisningen. Den mycket begränsade återkopplingen på holdingbolagens verksamhet, i kombination med att regeringens medgivande krävs för att ändra i bolagsordningen, medför att regeringen inte har gett lärosätena förutsättningar för att utöva en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen. Detta då lärosätena i hög grad saknar en dialog med regeringen, som är den som ytterst sätter ramarna för verksamheten.

Riksdagen har inte fått information om holdingbolagen så som utbildningsutskottet efterfrågat. Regeringen har inte publicerat någon uppföljning av ägarstyrningen av holdingbolagen vid universitet och högskolor sedan 2012, och heller inte någon uppföljning av att arbetet med ekonomiska mål fungerar ändamålsenligt.

Regeringen har inte utrett effekter eller resultat av holdingbolagens arbete med kommersialisering av kunskaper från universitet och högskolor, och heller inte utvärderat verksamheten inför att nya bolag startats eller följt upp måluppfyllelsen i kapitaltillskotten till de så kallade idébankerna. Det innebär att det finns risk för att regeringens beslut om att vissa lärosäten ska få starta holdingbolag kan ha fattats på bristfällig grund. Under granskningens gång har dock regeringen tillsatt en utredning som bland annat ska föreslå om holdingbolag (inklusive dotterbolag) är ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att kommersialisera forskning, samt föreslå hur verksamheten bör följas upp.

Riksdagen får inte information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag.

Lärosätenas förvaltning kan bli mer aktiv, professionell och värdeskapande

Eftersom holdingbolagen är aktiebolag men saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag och heller inte har någon vinstbegränsning i respektive bolagsordning, ska det huvudsakliga syftet med de enskilda holdingbolagen vara att generera vinst till ägaren, det vill säga staten. Företrädare för flera bolag ser de samhällseliga vinsterna med verksamheten som viktiga, bredvid kraven på avkastning, och ur flera bolags perspektiv vore det önskvärt att holdingbolagen hade ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.

Lärosätenas styrdokument för bolagen – de så kallade ägardirektiven – har inte alltid uttryckligt stöd i riksdagens ambitioner och regeringens riktlinjer. Tre ägardirektiv innehåller formuleringar om att bolaget ska arbeta med icke-kommersiella eller icke vinstdrivande företag, och i åtta ägardirektiv finns anvisningar om att verka för regional näringslivsutveckling. Ägardirektiven innehåller också olika tolkningar av vad uppdraget att förmedla uppdragsutbildning innebär. Regeringen konstaterade i oktober 2019 att det saknas tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag.

Få lärosäten följer upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen. 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 holdingbolag saknar en av styrelsen fastslagen strategi för avyttring av projektbolag. De flesta bolagsstyrelserna arbetar med riskhantering på något sätt. Flera bolag saknar dock en skrivning i styrelsens arbetsordning som anger dess ansvar för riskhantering, och endast tre bolag har en mer utarbetad struktur för riskhanteringen.

Bolagen investerar vanligen enligt riktlinjerna

Nästan alla holdingbolag investerar i bolag som bedriver forsknings- och utvecklingsarbete för kommersiell exploatering, och i de allra flesta fall finns en koppling till forskning eller utbildning på lärosätet. Det förekommer att investeringarna i nya bolag genererar överskott, men enligt bolagen är majoriteten av investeringarna inte ekonomiskt lönsamma på kort sikt.

Rekommendationer

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

Rekommendationer riktade till regeringen

Regeringen bör tydliggöra vilka verksamheter, utöver investering i projektbolag, som kan ingå i holdingbolagens koncerner, samt vilken ansvarsfördelning som bör föreligga 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.

Rekommendationer riktade till lärosätena

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 vice rektor som bolagsstyrelsens ordförande bör överväga att tillsätta en ordförande som har tydlig affärsmässig kompetens, i syfte att utveckla bolaget och undvika jävsrisk.

1 Inledning

Enligt 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) ska lärosätena bland annat arbeta med utbildning, forskning och samverkan. Samverkan innefattar en mängd olika aktiviteter, bland annat att föra ut kunskap i industrin och kommersialisera kunskaper framtagna eller uppkomna inom ramen för verksamheten vid lärosätet. Det sammanfattas ibland som att forskningen ska nyttiggöras.

Under tidigt 1990-tal ansåg regeringen att kunskapsflödet mellan lärosätena och näringslivet var uppenbart otillräckligt. Enligt regeringen var resultatet att forskningen inte bidrog tillräckligt till den ekonomiska tillväxten.¹ För att underlätta samverkansarbetet beslutade riksdagen att holdingbolag² skulle knytas till ett antal lärosäten.³ De skulle stödja innovationsutveckling genom att möjliggöra för lärosätena att bedriva kommersiell verksamhet och bidra till det strategiska arbetet med att nyttiggöra forskning.⁴

Tidigare utredningar har pekat på att holdingbolagens investeringar i nya bolag sällan är lönsamma, att utvecklingen av verksamheten är starkt beroende av externa medel,⁵ och att regelverket kring hur bolagen ska hantera överskott behöver förtydligas.⁶ Regeringen har lyft att uppdraget att investera i ett tidigt skede försvåras av kraven på marknadsmässig avkastning. Regeringen har också bedömt att detta, i kombination med en förändrad struktur för den offentliga finansieringen av innovation och hållbar tillväxt, innebär att inriktningen för dessa holdingbolag bör ses över.⁷ Regeringen har ännu inte återkommit till riksdagen med förslag om en ändrad inriktning, men har under den här granskningens gång beslutat om direktiv för en utredning om innovationsstödet vid lärosätena. Utredningen ska bland annat utreda om holdingbolag är effektivt och ändamålsenligt för att stödja innovation, kommersialisering och nyttiggörande.⁸

¹ Prop. 1992/93:170 *Forskning för kunskap och framsteg*, bet. 1992/93: UbU15, rskr. 1992/93:338, bet. 1992/93:NU 30, rskr. 1992/93:399. Se även prop. 1993/94:177, bet. 1993/94: UbU12.

² Holdingbolagen är aktiebolag som verkar genom att äga, förvalta och sälja andelar i andra bolag.

³ Prop. 1993/94:177 *Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft*, bet. 1993/94: UbU12, rskr. 1993/94:117, prop. 1992/93:170, bet. 1992/93: UbU15, rskr. 1992/93:338, bet. 1992/93:NU 30, rskr. 1992/93:399.

⁴ Prop. 2001/02:2 *FoU och samverkan i innovationssystemet*, bet. 2001/02: UbU4, rskr. 2001/02:89–100.

⁵ SOU 2012:41 *Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar*, s. 41.

⁶ Nygårds, P. (2006) *Åtgärder för en effektivare holdingbolagsstruktur*.

⁷ Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, bet. 2016/17: UbU12, rskr. 2016/17:208, s. 136.

⁸ Regeringskansliet (2019) *BakgrundsPM till NIR 16 september 2019, Dp 3: Innovationsstöd vid universitet och högskolor*. Promemoria 2019-09-04 U2019/. Dir. 2019:72 *Kommittédirektiv: Ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor*, Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019.

Regeringen har vid flera tillfällen under 2000- och 2010-talet bedömt att holdingbolagen vid lärosätena behöver stärkas, professionaliseras och öka sin samverkan. Dessutom har regeringen uttalat att drivkrafterna för lärosätena att ägna sig åt kommersialisering borde öka.⁹

Riksrevisionen rekommenderade 2005 att regeringen skulle förtydliga och definiera samverkansuppgiften genom att utarbeta tydliga mål. Granskningen visade att det då också saknades systematiserad uppföljning av hur lärosätenas samverkansarbete utvecklades.¹⁰ Lärosätenas uppdrag att bedriva innovationsstödjande verksamhet har, enligt senare utredning, varit otydligt.¹¹ Det riskerar att leda till att lärosätenas förvaltning av bolagen inte motsvarar riksdagens och regeringens beslut om verksamhetens inriktning.

Under 2018 sammanställde FUHS, Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige, sin syn på regeringens styrning av bolagen. Enligt föreningen innehåller styrningen en grundläggande otydlighet rörande dels vilket utrymme lärosätena har, dels hur styrningen av lärosätena – i deras roll som förvaltare av bolagen – är fördelad inom Regeringskansliet.¹² Regeringskansliet bedömer att det i dagsläget kvarstår punkter som kan förtydligas.¹³

1.1.1 Brister i styrning och förvaltning av bolagen

Holdingbolagen förvaltas av respektive lärosäte. Riksrevisionen har under senare år konstaterat problem i styrning och förvaltning av holdingbolagen vid olika lärosäten. Det rör sig om risk för att verksamheten inte har stöd i regeringens riktlinjer eller bolagets bolagsordning, samt brister i rutiner vid aktieförvärv och icke bindande ägardirektiv och felaktig redovisning till Regeringskansliet.¹⁴ Det har även förekommit brister i hur uppdragsavtal mellan universitet och holdingbolag varit utformade,¹⁵ relationen mellan universitet och bolag har brustit

⁹ Prop. 2006/07:1 U16, se även prop. 2007/08:1 U16.

¹⁰ Riksrevisionen (2005) *Tillväxt genom samverkan? – Högskolan och det omgivande samhället* (RiR 2005:2), se även Riksrevisionsverket (1996a) *Högskolans samverkan med näringslivet* (RiR 1996:56).

¹¹ SOU 2012:41.

¹² FUHS (2018) *Regera, delegera eller ignorera – en betraktelse över ägarstyrningen av lärosätenas holdingbolag*.

¹³ Minnesanteckning 2019-06-26 Möte med företrädare för Regeringskansliet. Regeringen har under granskningens gång beslutat om direktiv för en utredning om holdingbolagen.

¹⁴ Riksrevisionen (2019-01-22) *Mittuniversitetet Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2018*, dnr 3.1.2-2018-0733.

¹⁵ Riksrevisionen (2017-03-27) *Linköpings universitet Revisionsrapport – rutiner och intern styrning och kontroll 2016*, dnr 3.1.2-2016-0594.

i termer av affärsmässighet i två fall¹⁶ och ägaranvisningarna för ett bolag var vid granskningen inte formellt bindande för bolaget.¹⁷

Kapitalbrist har återkommande lyfts som ett problem för holdingbolagen. De flesta bolagen har upplevt brist på kapital¹⁸ och våra intervjuer med företrädare för lärosätena pekar på att kapitalbrist upplevs som ett problem för genomförandet av verksamheten. Kapitaltillskott till bolagen får endast göras av regeringen¹⁹ och endast med riksdagens bemyndigande enligt 8 kap. 3 § budgetlagen. Sedan flera år beviljas bolagen årliga, ovillkorade kapitaltillskott och det är vanligt att de också återkommande tar emot och fördelar bidrag från Vinnova vidare för verifiering av inkomna affärsidéer, det vill säga förarbete inför att investera i nya projektbolag.

1.2 Motiv till granskning

Att holdingbolagen drivs med god hushållning och välfungerande styrning är viktigt både för att målen med verksamheten ska uppnås och för att upprätthålla förtroendet för såväl lärosätena som för statligt ägda företag generellt. De risker och missförhållanden inom ägarstyrningen som tidigare uppdagats av Riksrevisionen på flera lärosäten tyder på att det kan finnas liknande problem på ytterligare universitet och högskolor. Den upplevda bristen på kapital, de årliga kapitaltillskotten och det faktum att uppdraget tidigare har visat sig vara otydligt motiverar att även granska ägarstyrningen av bolagen och regeringens styrning av lärosätena för en aktiv, professionell förvaltning av bolagen.

1.3 Syfte och frågeställningar

Rapportens syfte är att granska om verksamheten i lärosätenas holdingbolag och ägarstyrning och förvaltning av holdingbolagen sker i enlighet med riksdagens och regeringens beslut. Granskningen utgår från följande 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?

¹⁶ Riksrevisionen (2012-04-20) *Revisionsrapport Luleå tekniska universitets relation till LTU Holding AB*, dnr 32-2011-0670. Riksrevisionen (2012-04-16) *Revisionsrapport Umeå universitets årsredovisning 2011 och relation till Uminova Holding AB*, dnr 32-2011-0674.

¹⁷ Riksrevisionen (2011-04-18) *Revisionsrapport Revision vid Sveriges lantbruksuniversitet 2010*, dnr 32-2010-0675.

¹⁸ Riksrevisionen (2005) *Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället*. SISTER (2006) *Kartläggning av holdingbolag kring universitet och högskolor*, SOU 2012:41 *Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar*, se även Nygårds, P. (2006).

¹⁹ Med undantag för bolaget vid Malmö universitet, som bemyndigats att göra kapitaltillskott om 1,5 respektive 8,5 miljoner kronor (prop. 2017/18:1 UO 16 s. 277, prop. 2018/19:1 UO 16 s. 196). Malmö universitet ingår dock inte i granskningen, eftersom verksamheten är så ny.

3. Är holdingbolagens arbete med investering i projektbolag förenligt med riksdagens beslut?

1.3.1 Omfattning och avgränsningar

Granskningens tredje del, om holdingbolagens verksamhet, omfattar den del av verksamheten som innebär att förvärva, förvalta och sälja aktier i bolag som bedriver forsknings- och utvecklingsarbete för kommersialisering av kunskaper med grund i verksamheten vid respektive lärosäte. Granskningen omfattar också lärosätenas arbete med den ägarstyrning som delegerats till dem, liksom regeringens styrning av lärosätena med avseende på investeringsverksamheten.

Granskningen omfattar inte förberedande eller stödjande insatser som syftar till att identifiera eller verifiera eller på annat sätt stödja idéer innan köp av andelar i företag.

Granskningsobjekt är regeringen och 17 lärosäten med statlig huvudman som hade holdingbolag med verksamhet 2018: Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet.

Stiftelsen Chalmers tekniska högskola som har ett holdingbolag omfattas inte av granskningen eftersom den saknar statlig huvudman. Malmö universitet omfattas inte heller av granskningen eftersom verksamheten i holdingbolaget grundades 2018 och därmed inte hade funnits under ett helt räkenskapsår när granskningen genomfördes.

1.4 Styrning av statliga bolag

Statligt ägda bolag styrs enligt samma regelverk som privatägda aktiebolag, det vill säga enligt aktiebolagslagen (2005:551). Utöver aktiebolagslagen ska holdingbolagen som statliga helägda bolag förvaltas i enlighet med Statens ägarpolicy för statliga bolag och Svensk kod för bolagsstyrning. Ägarstyrningen omfattar även ett flertal andra verktyg som ägaren kan använda, exempelvis ägardialoger, nominera styrelser och välja ägarrepresentant i styrelsen, besluta om och följa upp mål, arbeta i styrelsen, ställa transparenskrav och arbeta med bolagsgrupper.²⁰ Nedan beskriver vi kortfattat några av de som har störst relevans för den här granskningen.

²⁰ Regeringskansliet (2017-07-07) "Förvaltningsorganisationen", hämtad 2020-02-07.

Det viktigaste styrdokumentet för ett bolag är bolagsordningen, som bland annat anger vilken verksamhet som bolaget ska bedriva. Den paragraf som anger verksamheten, den så kallade verksamhetsparagrafen, är vanligen allmänt hållen och innehåller ofta en avslutande skrivning om att bolaget kan bedriva ”därmed förenlig verksamhet” som ger flexibilitet i verksamheten. Bolagsordningarna för holdingbolagen är beslutade av regeringen, utformade utifrån riksdagens beslut och likalydande för samtliga bolag.

Ett sätt för ägaren att utöva sitt inflytande i bolaget är genom att fastställa ekonomiska mål. De ekonomiska målen syftar bland annat till att säkerställa värdeskapande i bolaget, att uppnå kapitaleffektivitet och att hålla den finansiella risken på en rimlig nivå. Genom så kallade ägardialoger mellan ägaren och bolagets ledning kan bolagets verksamhet, de ekonomiska målen, samt andra mål som uppdragsmål och hållbarhetsmål, regelbundet följas upp.²¹

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet i ett bolag. I statligt helägda bolag kan regeringen, eller den av regeringen utsedda förvaltaren, utöva sitt inflytande genom att bestämma dagordning på stämman och rösta så att förslag antas. Stämman ska utse styrelse och revisorer, och kan exempelvis besluta om ändringar i bolagsordningen. Bolagsstämman kan också besluta om stämmanvisningar eller ägardirektiv, som då blir bindande för styrelsen.²²

Styrelsen väljs av bolagsstämman utifrån de nomineringar av ledamöter som ägare gjort. Styrelsen ansvarar, under ledning av styrelseordföranden, för att fastställa bolagets övergripande strategi, fatta strategiska beslut och utse bolagets vd. I styrelsens ansvar ingår att säkerställa en ändamålsenlig intern styrning och kontroll, riskhantering och regelförfaranden. Styrelseordföranden har en särställning i styrelsen och ansvarar för att styrelsearbetet är välorganiserat och bedrivs effektivt samt för att samordna styrelsens syn med ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden.²³ I styrelsen sitter vanligen en representant från ägaren²⁴ och i övrigt ska styrelsen inneha nödvändig affärsmässig kompetens.

1.4.1 Holdingbolag äger andra bolag

Holdingbolag är aktiebolag som verkar genom att äga andra bolag. Holdingbolaget kan äga olika stor andel av aktierna i dessa bolag, och beroende på hur stor ägarandelen är benämns bolagen på olika sätt. Vi har istället valt att följa den terminologi som regeringen använt sedan tidigt 1990-tal: projektbolag och tjänstebolag. I projektbolagen syftar verksamheten till att kommersialisera idéer som har sitt ursprung i verksamheten på lärosätet och holdingbolagen förväntas sälja av dessa bolag vid en lämplig tidpunkt. Tjänstebolagen kan bli föremål för

²¹ Regeringskansliet (2017).

²² I det följande används begreppet ägardirektiv.

²³ Regeringskansliet (2017).

²⁴ Riksrevisionen (2015) s. 41.

försäljning, men det huvudsakliga motivet för att äga dem är att bedriva andra verksamheter inom ramen för bolagsordningen, exempelvis innovationsstöd, uppdragsutbildning eller konsultbolag.

1.5 Bedömningsgrunder

1.5.1 Regeringens styrning av lärosätenas bolagsförvaltning

Riksdagen beslutar enligt 9 kap. 8–9 § i regeringsformen (RF) om grunderna för förvaltning av och förfogandet över statens tillgångar, medan regeringen förvaltar och förfogar över tillgångarna. Till dessa tillgångar hör även statligt ägda bolag,²⁵ såsom de statligt helägda holdingbolagen vid lärosätena. För bolagen gäller enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) samma krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas, som för de statliga myndigheterna. Holdingbolagen vid lärosätena förvaltas sedan 1998 av respektive lärosäte.²⁶ Regeringen har dock ansvar inför riksdagen för hur förvaltningen sköts, enligt 1 kap. 6 § RF.

Statsförvaltningens organisering och arbetsfördelning ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.²⁷

Staten ska vara en aktiv, professionell ägare med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål. Regeringen ska aktivt förvalta aktierna i bolagen så att deras värdeutveckling och avkastning blir den bästa möjliga givet ett balanserat risktagande.²⁸ Som framkommer nedan i 1.5.2, ska det huvudsakliga syftet med de enskilda verksamheterna vara att generera vinst till staten, trots att verksamheten är en del av lärosätets uppdrag att samverka och nyttiggöra forskning. Med värdeskapande avses därför att skapa kommersiellt värde som genererar avkastning.

Regeringen ska redovisa i budgetpropositionen vilka resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har satt upp för den. Regeringen ska också upprätta en årsredovisning för staten och redovisar därutöver en verksamhetsberättelse för statliga bolag. Budgetpropositionen och årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av såväl verksamheten som det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av tillgångarna.²⁹

²⁵ Rättsutlåtande till Riksrevisionen från Johan Hirschfeldt 2015-03-08, se Riksrevisionen (2015).

²⁶ Regeringsbeslut 1997-12-18, Närings- och handelsdepartementet, N96/441.

²⁷ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315, s. 30.

²⁸ Skr. 2018/19:140, s. 21.

²⁹ 10 kap. 1–5 § budgetlagen (2011:203).

Utbildningsutskottet har efterfrågat en samlad uppföljning och resultatredovisning av utgiftsområde 16, som holdingbolagen ingår i. Enligt utskottet ska det vara tydligt vilka indikatorer på måluppfyllelsen som regeringen avser att följa, och det ska finnas en tydlig koppling mellan mål och de valda indikatorerna. Utskottet har också efterfrågat ett långsiktigt perspektiv och en redovisning som också innehåller en bedömning av hur verksamheten bidrar till måluppfyllelsen för verksamhetsområdet.³⁰

Eftersom holdingbolagen vid lärosätena i viss mån påverkar statens finanser, anser Riksrevisionen att det är rimligt att regeringen även redovisar för riksdagen vilka väsentliga risker som är förknippade med verksamheten. Dessa risker kan omfatta andra risker än rent finansiella, såsom förtroendet för lärosätet, forskningen och statligt ägda bolag.

1.5.2 Lärosätenas förvaltning och styrning av de enskilda bolagen

Den som förvaltar ett statligt ägt bolag ska, med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål, aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder som behövs för att företaget ska uppfylla krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.³¹

Statens ägarpolicy ska följas i ägarstyrningen av statligt ägda bolag och i helägda dotterbolag, vilket även omfattar holdingbolagen vid lärosätena.³² Det innebär att även koden för svensk bolagsstyrning ska följas.³³ Eftersom granskningen omfattar förvaltning av bolagen och det har visat sig förekomma brister i förvaltningen, fäster vi särskilt avseende vid de delar av ägarpolicy och koden som anger att styrelsen ska verka för att bolaget uppnår uppställda mål och att god hushållning sker med samtliga resurser i verksamheten, samt ansvara för att fastställa mål och strategi för bolagets verksamhet. Vidare ska styrelsen fastställa relevanta policydokument och utvärdera såväl gällande policydokument som processer för uppföljning och regelefterlevnad varje år.³⁴

Enligt 8 kap. 4 § aktiebolagslagen ansvarar bolagets styrelse för bolagets organisation och förvaltning, vilket bland annat innebär att styrelsen fortlöpande ska se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. I detta ingår enligt Riksrevisionen även riskhantering, och det är rimligt att det finns en process eller struktur för riskhanteringen i bolaget.³⁵

³⁰ Bet. 2011/12:UbU1.

³¹ Prop. 1995/96:141 *Aktiv förvaltning av statens företagsäggande*, bet. 1995/96:NU26.

³² Prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*, s. 124.

³³ Regeringskansliet (2017), Kollegiet för svensk bolagsstyrning (2016) *Svensk kod för bolagsstyrning*.

³⁴ Regeringskansliet (2017).

³⁵ Jämför Riksrevisionen (2015).

Holdingbolagen är aktiebolag och ska styras i enlighet med aktiebolagslagen. Eftersom riksdagen inte har beslutat om något särskilt beslutat samhällsuppdrag och bolagen heller inte har någon vinstbegränsning inskriven i respektive bolagsordning, ska det huvudsakliga syftet med de enskilda verksamheterna vara att generera vinst till ägaren, det vill säga staten.³⁶ Holdingbolagens lönsamhetsmål bör enligt regeringsbeslut motsvara målen för andra bolag med liknande inriktning. Regeringens målsättning för holdingbolagen är att resultatet av bolagens forskningsverksamhet ska kunna nyttjas på strikt affärsmässiga villkor.³⁷ Att holdingbolagen ska drivas med vinstintresse framgår även av den instruktion för styrelsen i holdingbolagen som bilades vid den extra bolagsstämma som hölls för bolagen 1 december 1997.³⁸ Av de riktlinjer för verksamheten som regeringen beslutade om 1995 framgår att lönsamhet och avkastning är grundläggande förutsättningar för såväl projekt- som tjänstebolag.³⁹ Ekonomisk avkastning är därför det som avses med värdeskapande i den här granskningen. Återrapportering från lärosätet till staten ska ske en gång per år och innehålla dels information om verksamheten i holdingbolaget och tjänstebolagen,⁴⁰ dels indikatorer för den innovationsstödande verksamheten.⁴¹

1.5.3 Bolagens investeringsverksamhet

Holdingbolagen vid lärosätena ska arbeta med att förvärva, förvalta och sälja aktier i andra bolag, så kallade projektbolag, som ska bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för kommersialisering av kunskaper som har sin grund i verksamheten vid respektive lärosäte. Projektbolagen ska vara delägda och domineras av en utvecklingsverksamhet som syftar till att ge avkastning.⁴²

Varje holdingbolag bör ha en upprättad policy som fastställer principer för hur och när holdingbolaget avvecklar sitt ägande i eventuella projektbolag genom att till exempel avyttra sådana bolag till annan aktör.⁴³

³⁶ 3 kap. 3 § aktiebolagslagen.

³⁷ Regeringen (1995) *Regeringsbeslut. Bemyndigande att bilda holdingbolag vid vissa universitet och högskolor*. Bilaga 2, bolagsordning för holdingbolagen, Regeringen (2012-02-23) *Riktlinjer för utövande av statens äganderätt i vissa bolag som förvaltas av universitet och högskolor*. I det senare beslutet framgår inte att det är forskningsverksamheten som avses, utan enbart verksamheten.

³⁸ Regeringskansliet (1997-12-01) Protokoll 1997-11-24, dnr N97/3296, bilaga 4.

³⁹ Näringsdepartementet (1995) Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1995-06-29 N95/1443.

⁴⁰ Se s. 10 för definition av tjänstebolag.

⁴¹ Regeringen (2012-02-23).

⁴² Regeringen (2012-02-23).

⁴³ Prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160, s. 126.

1.6 Metod och genomförande

De bedömningsgrunder som används för att besvara respektive revisionsfråga kräver olika typer av informationsinhämtning. Därför har vi arbetat med data från olika källor.

Inledningsvis gjordes semi-strukturerade telefonintervjuer med kontaktpersoner på respektive lärosäte, för att kartlägga vilka frågor som varit centrala för lärosätet och undersöka om den problembild som tidigare framkommit är relevant.

Regeringens arbete med styrning av lärosätena har granskats genom studier av riksdagstryck, regeringens skrivelser och beslut samt de utredningar i ämnet som regeringen beställt. Därtill har vi gjort intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, och använt skriftliga frågor. Intervjuer med bolagsstyrelsernas ordförande och vd för holdingbolagen har också utgjort underlag i bedömningen av regeringens styrning av lärosätena.

Lärosätenas förvaltning av holdingbolagen har granskats genom de styrdokument som upprättats för respektive bolag och uppföljningen av verksamheten i bolagen, samt genom intervjuer med ordföranden för bolagsstyrelsen och vd för bolaget. Riskhanteringen i holdingbolagen har granskats som en del av lärosätenas förvaltning av bolagen, genom analys av styrelsedokumentation från 2018 till våren 2019, och genom intervjuer med ordföranden för respektive bolag. Vi har granskat strategiska dokument beslutade av bolagens styrelser, samt styrelseprotokoll inklusive bilagor för 2018.

Verksamheten i respektive bolag har granskats genom att varje koncern har dokumenterats, med hjälp av en enkät om bolagsinnehav och uppgifter om ägandet. Vi har tagit del av årsredovisningar och styrande dokument, liksom bolagens övriga externa rapportering där det har funnits. I syfte att kunna ge en överblick har vi skapat en sammanställning på en koncernfiktiv nivå, det vill säga en sammanställning av samtliga bolag och helägda tjänstebolag.⁴⁴ I de fall då det har saknats koncernredovisning har vi summerat nyckeltal i årsredovisningarna för moderbolag och helägda tjänstebolag för att skapa en överblick över ekonomin i samtliga koncerner. Exkluderingar av koncerninterna transaktioner har inte gjorts, varför överblicken ska ses som en approximation av sektorn och inte som en sammanställning i enlighet med reglerna för koncernredovisning. Granskningen bygger också på semi-strukturerade telefonintervjuer med vd respektive bolagsstyrelsens ordförande för samtliga bolag.

⁴⁴ Projektbolagen är vanligen minoritetsdelägda.

Under granskningens gång har projektgruppen intervjuat medlemmar i FUHS, Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige, samt internrevisorer för Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Karolinska institutet och Örebro universitet.

1.6.1 Projektgruppen

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Emelie Lilliefeldt och projektmedarbetarna Tove Ahlsten, Dimitrios Ioannidis och Kent Gustafsson.

Granskningen av riskhantering i bolagen har genomförts av Emelie Lilliefeldt, Tove Ahlsten, Henrik Söderhielm, Paulina Svensson, Karoline Edström, Magnus Petersson och Johanna Öhlin. Lars Nordstrand har biträtt i granskningen som helhet. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- David Sonnek, fil.dr och vd Industrifonden
- Erik Nerep, professor vid Handelshögskolan i Stockholm

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet samt Örebro universitet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.6.2 Disposition

Rapporten är, utöver detta inledande kapitel, upplagd i fyra kapitel. I kapitel 2 ger vi en överblick över ekonomin i holdingbolagskoncernerna samlat och en beskrivning av hur verksamheten är organiserad. I kapitel 3 presenteras resultaten av granskningen av regeringens styrning av lärosätena. Därefter, i kapitel 4, presenterar vi resultaten av granskningen av lärosätenas förvaltning av holdingbolagen. Slutligen, i kapitel 5, återfinns resultaten av granskningen av investeringsverksamheten i holdingbolagen.

2 Stor variation mellan bolagens ekonomi och organisation

Holdingbolagen vid lärosätena har i flera fall varit verksamma sedan 1994 och har utvecklats på olika sätt. I det här kapitlet redogör vi därför för bakgrunden till att bolagen finns, den ekonomiska omfattningen av koncernerna som helhet samt för de skillnader och likheter i organisation och verksamhetsinriktning som finns mellan bolagen. I slutet av kapitlet finns en sammanfattande tabell över hur innovationsstödet är organiserat vid varje lärosäte.

De viktigaste iakttagelserna rörande koncernernas ekonomi och organisation är:

- Under de senaste fem åren har koncernerna sammantaget haft en höjd omsättning, ökande resultat och fler anställningar. Flera koncerner har kunnat ackumulera medel.
- Sammantaget utgör medel från andra skattefinansierade aktörer den viktigaste intäktskällan för holdingbolagen. De huvudsakliga intäkterna i bolagen under åren 2014–2018 kom från uppdrag avtalade med lärosätet, medel från Vinnova eller andra skattefinansierade verksamheter. En majoritet av holdingbolagen tar emot årliga kapitaltillskott från staten. Många bolag eller lärosäten tar regelbundet emot och fördelar vidare bidrag från Vinnova för att finansiera delar av förarbetet inför investering, till exempel till inkubatorer eller idégivare.
- Återkommande statliga bidrag för förarbete inför investering i nya bolag innebär att en del av verksamheten i holdingbolagen är bidragsfinansierad, trots att den ska bedrivas på affärsmässiga villkor och saknar särskilt samhällsuppdrag.
- 12 av 17 bolag koncernredovisar inte, vilket gör det svårt att skapa en överblick över den totala verksamheten.
- Eventuell vinst kan inte betalas ut till lärosätet, vilket riskerar att medföra att incitamenten för lärosätena att verka för att bolagen agerar marknadsmässigt minskar.
- I flera av Riksrevisionens intervjuer med vd och ordföranden för holdingbolagen framkommer att de samhälleliga vinsterna med verksamheten ses som viktiga, bredvid kraven på avkastning, och att det ur flera bolags perspektiv vore önskvärt att holdingbolagen hade ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.

2.1 Uppdraget har varit oförändrat sedan starten

Åren 1994–1995 startades elva holdingbolag knutna till lärosäten. Därefter har ytterligare sju statligt helägda holdingbolag startats vid olika tidpunkter, senast 2018 i Malmö (se tabell 1). Totalt finns därför 18 holdingbolag vid lärosäten med statlig huvudman, varav 17 ingår i granskningen.⁴⁵

Tabell 1 Utveckling av sfären av universitetsholdingbolag.

År	Lärosäte där bolaget förvaltas idag
1994	Högskolan i Halmstad Kungliga Tekniska högskolan Lunds universitet Luleå tekniska universitet
1995	Göteborgs universitet Karolinska institutet Linköpings universitet Stockholms universitet Sveriges lantbruksuniversitet Umeå universitet Uppsala universitet
2002	Karlstads universitet Högskolan i Borås Högskolan Kristianstad
2007	Linnéuniversitetet
2012	Mittuniversitetet Örebro universitet
2018	Malmö universitet (granskas ej)

Att bedriva forskning i bolagsform förväntades vara en väg för att främja en effektiv samverkan mellan lärosäte och näringsliv. Lärosätena skulle själva kunna delta aktivt i samarbeten med näringslivet och hjälpa enskilda forskare i kontakten med företag, utifrån de villkor som gäller vid respektive lärosäte. Att samverka i bolagsform skulle också underlätta och stimulera flödet av forskare mellan näringsliv och lärosäte.⁴⁶ Bolagen skulle stödja innovationsutveckling genom att möjliggöra för lärosätena att bedriva kommersiell verksamhet och bidra till det strategiska arbetet med att nyttiggöra forskning.⁴⁷

Syftet med verksamheten kan sägas ha varit relativt konstant under de 25 år som holdingbolagen har funnits. Bolagsordningen, det vill säga det dokument som ägaren använder för att ange bland annat vilken verksamhet som ska bedrivas i

⁴⁵ Dessutom finns ett holdingbolag vid Chalmers tekniska högskola, men det omfattas inte av granskningen.

⁴⁶ Prop. 1993/94:177, bet. 1993/94: UbU12. Prop. 1992/93:170, bet. 1992/93: UbU15, rskr. 1992/93:338, bet. 1992/93: NU 30, rskr. 1992/93:399.

⁴⁷ Prop. 2001/02:2, bet. 2001/02: UbU4, rskr. 2001/02:89-100.

bolaget, är i allt väsentligt identisk för samtliga bolag. Om lärosätet eller holdingbolaget önskar förändra bolagsordningen krävs medgivande från regeringen. Riksdagen har dock beslutat om ändringar vid två tillfällen. 2002 beslutade riksdagen att bolagen även ska få ägna sig åt att förmedla uppdragsutbildning.⁴⁸ Under 2011 beslutade regeringen att bolagen får bedriva motsvarande verksamhet med andra lärosäten än det egna.⁴⁹ Det grundläggande uppdraget om att förvärva, förvalta och sälja andelar i företag som kommersialiserar kunskap från forskningen har funnits med hela tiden.

Det är ovanligt att lärosätena eller bolagen anholder om att bolagsstämman ska få besluta om ändringar i bolagsordningen. En begäran om att förändra bolagsordningen har inkommit från ett lärosäte vid ett tillfälle, under 2017. Den begäran avsåg en förändring för samtliga bolag som uttryckligen skulle möjliggöra för bolagen att starta och investera i bolag som utgör investeringsverktyg, såsom investmentbolag eller fonder.⁵⁰ Ändringen har inte införts.

2.1.1 Affärsmässiga villkor ska råda, men är svårt i praktiken

Arbetet i bolagen ska ske på normala, kommersiella villkor. Under 1990-talet uttrycktes det som att bolagen skulle ha anställd, forskande personal på villkor och förutsättningar som gäller i näringslivet⁵¹ och att resultatet av verksamheten i projekt- och tjänstebolagen skulle tillgodogöras på strikt affärsmässiga villkor.⁵² Regeringen beslutade 2012 återigen att målsättningen för holdingbolagen är att resultatet av verksamheten ska kunna nyttjas på strikt affärsmässiga villkor, samt att avkastningsmål för bolagen ska motsvara mål för bolag med liknande inriktning.⁵³ Regering och riksdag har påpekat att eftersom holdingbolagen vid lärosätena ska verka i ett mycket tidigt investeringsskede, saknas det ofta privat kapital. Regeringen har också bedömt att kraven på marknadsmässig avkastning försvårar investeringarna.⁵⁴

⁴⁸ Prop. 2001/02:2, bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:89-100.

⁴⁹ Regeringsbeslut (2011-05-12) Uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag, dnr U2010/4085/UH.

⁵⁰ Svar på skriftliga frågor, inkommet från Regeringskansliet 2019-12-13.

⁵¹ Prop. 1992/93:170, bet. 1992/93: UbU15, rskr. 1992/93:NU 30, rskr. 1992/93:399, s. 33, 198.

⁵² Näringsdepartementet (1995) Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1995-06-29 N95/1443.

⁵³ Regeringen (2012-02-23).

⁵⁴ Prop. 2016/17:50, bet. 2016/17: UbU12, rskr. 2016/17:208, s. 136. Utskottet kommenterade inte bedömningen.

I flera av Riksrevisionens intervjuer med vd och ordföranden för holdingbolagen framkommer att de samhälleliga vinsterna med verksamheten ses som viktiga, bredvid kraven på avkastning, och att det ur flera bolags perspektiv vore önskvärt att holdingbolagen hade ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.⁵⁵

Svårigheterna med att agera marknadsmässigt visar sig också i hur lärosätena har valt att arbeta med ekonomiska mål för holdingbolagen, vilket beskrivs i kapitel 4.

2.2 Påfallande variation i bolagens ekonomi

Holdingbolagen vid lärosätena har olika förutsättningar beroende på en rad faktorer. Det gäller exempelvis inriktningen på forskning och utbildning på lärosätet, intresset eller drivkrafterna för kommersialisering hos enskilda forskare eller forskargrupper, engagemanget från lärosätesledningen, geografisk placering och därmed närhet till industri, näringsverksamhet och samarbeten med investerare. För att kunna investera i nya projektbolag spelar det också roll hur holdingbolaget och lärosätet har valt att organisera den innovationsstödjande verksamheten, och vilka ekonomiska förutsättningar bolaget har. Nedan diskuterar vi därför ekonomin i koncernerna sammantaget, varefter vi gör en övergripande beskrivning av organisationen i koncernerna.

När det gäller bolagens ekonomi konstaterar Riksrevisionen att endast 5⁵⁶ av de 17 bolagen i granskningen upprättade koncernredovisning 2018. I något fall stödjer bolagsstyrelsen sig uttryckligen på K3-reglerna i Bokföringsnämndens allmänna råd 2016:10, eller 7 kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554), som anger att moderbolag i mindre koncerner inte behöver upprätta koncernredovisning.⁵⁷

⁵⁵ Minnesanteckning 2019-09-26 Intervju med vd för Linnaeus University Development, 2019-09-23 Intervju med vd för Umeå universitet Holding AB, 2019-09-30 Intervju med ordförande i LTU Holding AB, 2019-09-30 Intervju med ordförande i KTH Holding AB.

⁵⁶ Holdingbolagen vid Linköpings universitet, Lunds universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan och Göteborgs universitet.

⁵⁷ 7 kap. § 3a årsredovisningslagen anger också att ett moderföretag inte behöver upprätta någon koncernredovisning om samtliga dotterföretag, såväl var för sig som tillsammans, är utan väsentlig betydelse. Ett moderföretag behöver inte upprätta någon koncernredovisning om moderföretagets samtliga dotterföretag inte behöver omfattas av en koncernredovisning av skäl som anges i 5 § andra stycket, det vill säga om 1. betydande och varaktiga hinder i väsentlig grad begränsar moderföretagets möjligheter att utöva sitt inflytande över dotterföretaget, 2. nödvändig information för att upprätta koncernredovisningen inte kan fås utan oskälig kostnad eller inom rimlig tid, eller 3. andelarna i dotterföretaget innehas tillfälligt och uteslutande i avsikt att säljas vidare.

Vi har dock gjort en sammanställning över respektive koncern, avgränsad till holdingbolaget och dess helägda tjänstebolag, och dess samlade ekonomi i några olika dimensioner.⁵⁸ Denna redovisas i bilaga 1, och redogörelsen nedan utgår från denna sammanställning.

2.2.1 Olika mycket medel från staten i bolagen

Holdingbolagen har under åren tillförts medel från staten i olika omfattning och på olika sätt. Till att börja med har staten när respektive bolag startats bidragit med såväl aktiekapital som annat startkapital. Holdingbolagen har enligt regeringsbeslut ett aktiekapital om 100 000–400 000 kronor.⁵⁹ Utöver detta har bolagen totalt tilldelats sammanlagt 83,2 miljoner kronor från regeringen för att starta verksamheten. Som framgår av bilaga 1 har de flesta bolag tilldelats 4–6 miljoner kronor, medan tre bolag har tagit emot startkapital om 7, 9 och 10 miljoner kronor.⁶⁰ Därutöver har två bolag tilldelats 2 miljoner kronor vardera,⁶¹ och ett bolag har tilldelats 200 000 kronor i startkapital.⁶²

Riksdagen har även sedan år 2002 årligen beslutat om bemyndigande för regeringen att betala ut kapitaltillskott till vissa av bolagen. Från 2011 har dessa kapitaltillskott varit ovillkorade, det vill säga rena kapitalinsatser från staten som lämnats utan krav på återbetalning.⁶³ Åren 2012–2018, vilka är de år som Kammarkollegiet har kunnat ta fram uppgifter om utbetalningar från, tog sammanlagt elva bolag⁶⁴ emot 84 725 000 kronor i kapitaltillskott för att bygga upp de så kallade idébankerna⁶⁵ som beskrivs vidare nedan, se avsnitt 2.3.1.

⁵⁸ I de fall då det har saknats koncernredovisning har vi summerat nyckeltal i årsredovisningarna för moderbolag och helägda tjänstebolag för att skapa en överblick över ekonomin i samtliga koncerner. Exkluderingar av koncerninterna transaktioner har inte gjorts, varför överblicken ska ses som en approximation av sektorn och inte som en sammanställning i enlighet med reglerna för koncernredovisning.

⁵⁹ Regeringsbeslut 2011-05-12 *Uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag*, dnr U2010/4085/UH.

⁶⁰ Avser bolagen vid Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet och Lunds universitet, Riksrevisionsverket (2001) *Från forskning till tillväxt – statligt stöd till samverkan mellan högskola och näringsliv*.

⁶¹ Avser bolagen vid Mittuniversitetet och Örebro universitet, prop. 2011/12:1 U16.

⁶² Avser holdingbolaget vid Linnéuniversitetet, Linnéuniversitetets årsredovisning 2011, s 26.

⁶³ Utom i de fall då företaget upplöses. (Skatteutskottets bet. 1984/85:2 om vissa företagsskattefrågor m.m., s. 7.)

⁶⁴ Uppsala universitets utveckling AB, Lunds universitets Innovationssystem AB, GU Ventures AB, Stockholms universitet Holding AB, Umeå universitet Holding AB, Linköpings universitets Holdingbolag AB, Karolinska institutet Holding AB, KTH Holding AB, LTU Holding AB, MIUN Holding AB, och SLU Holding AB.

⁶⁵ Regleringsbrev för budgetåren 2013–2017 avseende anslag 3:13 Särskilda medel för forskningsändamål, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 3:12 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Av de 17 holdingbolag som ingår i granskningen har 10 också tagit emot så kallade verifieringsmedel, VFT-medel från Vinnova, med belopp som varierar från omkring 1,88 miljoner (LTU) upp till 32,7 miljoner (KI).⁶⁶ Dessa bidragsmedel fördelas beroende på inriktningen på utlysningen och ska användas till antingen verifiering i forskningsnära fas eller till stöttande verifiering av affärskoncept.⁶⁷ Största delen av medlen transfereras till forskare eller andra som ska verifiera idén och ska inte utgöra driftsmedel i bolagen, eller användas till investeringar i nya bolag. Sedan 2012 har Vinnova beviljat drygt 213,7 miljoner kronor i verifieringsmedel, varav cirka 149 miljoner kronor har tilldelats holdingbolagen.⁶⁸

Verifieringsmedel ska inte utgöra driftsmedel för investeringar, eftersom de förs över till de forskare eller studenter som bidragit med en affärsidé, och inte får användas för investeringar.⁶⁹ Det framkommer dock i en av våra intervjuer att bolaget är relativt beroende av medlen från Vinnova, eftersom åren mellan investering och avkastning är osäkra.⁷⁰ Innovationsstödsutredningen konstaterade 2012 att det är ohållbart att behöva ansöka om ”småpengar för starkt avgränsade områden, t.ex. verifiering i tidig fas” på nationell nivå för att klara basfinansieringen av verksamheten.⁷¹ Verifieringsmedlen ska inte användas för att genomföra investeringarna, utan är en del i att föra en idé till ett bolag. På så vis är de en väsentlig del i att holdingbolagen kan fungera som riksdagen avsett.

Under åren 2012–2018 har även drygt 226 miljoner kronor fördelats av Vinnova till de så kallade innovationskontoren. Vid vissa lärosäten drivs innovationskontoret av bolaget, medan andra driver det på lärosätet. Medlen kan fördelas antingen direkt till bolaget eller till lärosätet. Medlen fördelades om efter en utvärdering 2014. Ingen ansökan har hittills avslagits.⁷²

⁶⁶ Inkommen handling från Vinnova, 2019-09-13.

⁶⁷ Vinnova (2017-06-30) ”Medel till innovationskontor.” Hämtad 2019-12-09.

⁶⁸ Inkommen handling från Vinnova, 2019-09-13.

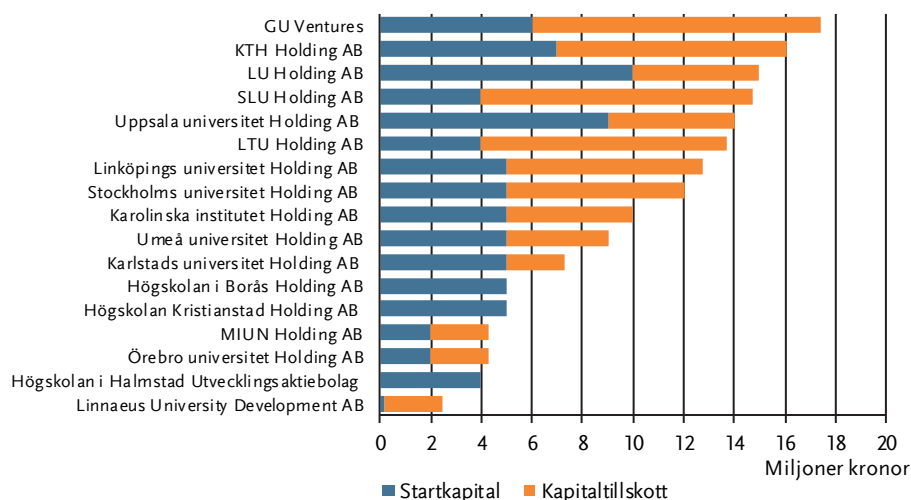
⁶⁹ Inkommen handling från FUHS 2020-01-10 återkoppling på faktagranskning, Inkommen handling från Lunds universitet 2020-01-10 återkoppling på faktagranskning.

⁷⁰ Minnesanteckning 2019-10-01 intervju med bolagsstyrelsens ordförande Uppsala universitet Holding AB.

⁷¹ SOU 2012:41 – slutbetänkande, s. 105–106.

⁷² Inkommen handling från Vinnova, 2019-12-09.

Diagram 1 Holdingbolagens startkapital och utbetalda kapitaltillskott 2012–2018, miljoner kronor.



Källa: RRV 2001:11, prop. 2011/12:1 U16 och prop. 2017/18:1 U16, Linnéuniversitetets årsredovisning 2011 s. 26, bearbetade data från Kammarkollegiet avseende kapitaltillskott. Observera att kapitaltillskottet som betalats ut till Mittuniversitetet för att fördelas mellan Linnéuniversitetet, Örebro universitet och Karlstads universitet presenteras som fördelat i lika stora delar mellan dessa lärosäten.

De huvudsakliga intäkterna i bolagen under åren 2014–2018 kom från uppdrag avtalade med lärosätet, medel från Vinnova eller andra skattefinansierade verksamheter, till exempel regioner. Två bolag anger att försäljningar, så kallade exits, av projektbolag har utgjort en huvudsaklig intäktskälla under de senaste fem åren. Ytterligare ett bolag anger uppdrag från lärosätet och försäljningar av bolag.⁷³ Sammantaget utgör alltså medel från andra skattefinansierade aktörer den viktigaste intäktskällan för holdingbolagen vid lärosätena – sett till moderbolagen.

En summering av hur mycket medel av dessa slag de olika koncernerna fått i startkapital och kapitaltillskott under 2012–2018 visar på stora skillnader. Den sammantagna summan för varje bolag varierar mellan drygt 2 miljoner kronor och knappt 18 miljoner kronor (se också diagram 1 nedan). I sammanställningen har inte bidrag från Vinnova räknats in.

⁷³ Se avsnitt 5.2 nedan för mer om exits.

2.2.2 Positiv ekonomisk utveckling, men stor variation

De senaste fem åren har alla koncernerna sammanlagt – moderbolag och helägda tjänstebolag – haft en ökande omsättning och ett ökande resultat. På en sådan koncernfiktiv nivå är det också tydligt att nästan alla bolag har ackumulerat kapital under 2014–2018, samtidigt som det finns betydande skillnader i hur mycket kapital som har samlats i respektive bolag.

Riksrevisionens sammanställning visar att bolagens tillgångar uppgick till totalt drygt 792 miljoner kronor år 2018. Detta är en ökning med 315 miljoner (66 procent) sedan år 2014. Både vad gäller de samlade tillgångarna och hur mycket dessa ökat under perioden är dock skillnaden mellan bolagen stor. År 2018 varierade tillgångarna mellan 119 miljoner kronor och 3 miljoner kronor.

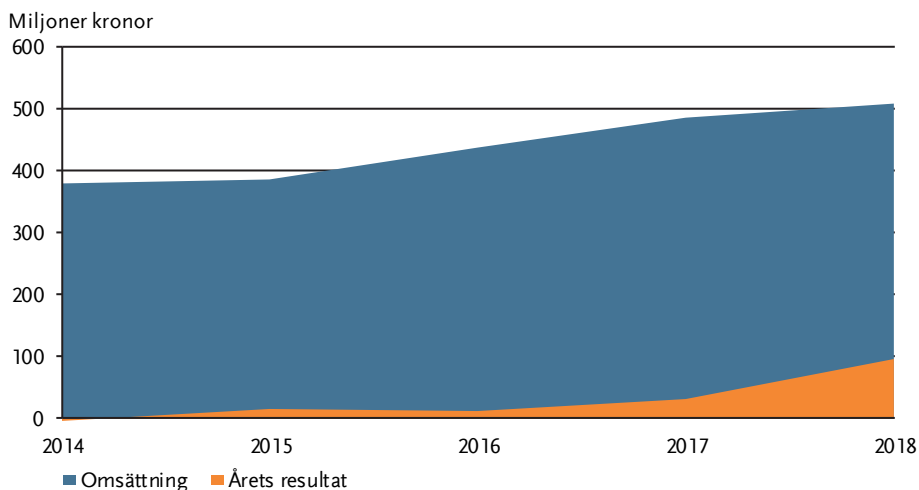
Våra beräkningar visar att koncernerna sammantaget har haft en ökande omsättning åren 2014–2018 och att de totalt omsatte 508 miljoner kronor under 2018. Det motsvarar 47 procent av omsättningen hos Almi Företagspartner eller 17 procent av omsättningen hos RISE under 2018,⁷⁴ två statligt ägda bolag som arbetar med närliggande verksamhet. Eftersom kapitaltillskott oftast har redovisats över eget kapital under perioden, i stället för som intäkt, beror den höjda omsättningen inte på kapitaltillskotten. Som vi noterade ovan, kommer dock den största delen av intäkterna till holdingbolagen från statligt finansierade aktörer.

Riksrevisionen har inte granskat vad ökningen i omsättning beror på. Ett lärosäte framför att en förklaring är att allt fler bolag driver innovationskontor på uppdrag av lärosätet, en verksamhet som annars skulle drivas inom ramen för lärosätet.⁷⁵ Det skulle innebära att resurser i praktiken enbart flyttats från myndigheterna till bolagen.

⁷⁴ Regeringskansliet (2019) *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018*.

⁷⁵ KTH (2020-01-14) Återkoppling på faktagranskning, handling inkommen 2020-01-14.

Diagram 2 Sammantagen omsättning och resultat i samtliga moderbolag och helägda tjänstebolag, 2014–2018. Miljoner kronor.

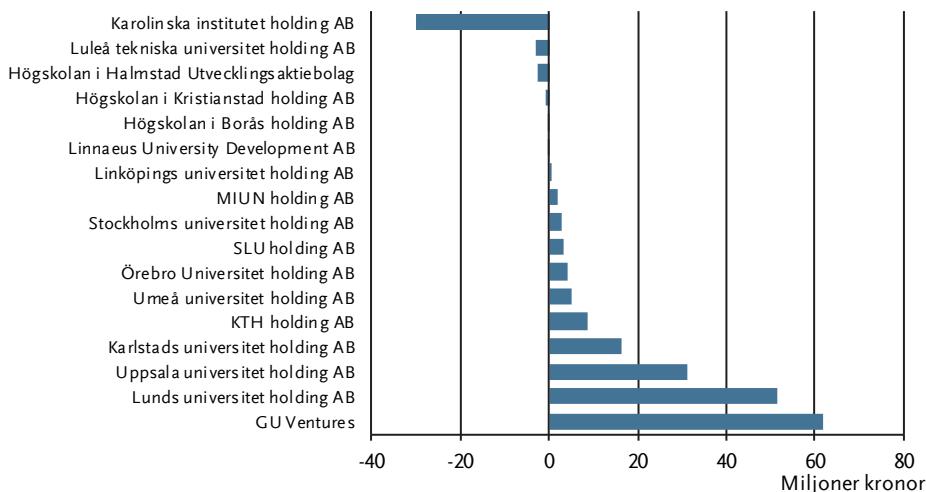


Källa: Egna beräkningar.

Under år 2018 gjorde koncernerna sammantaget ett resultat på knappt 96 miljoner kronor, en tydlig ökning från åren innan. För perioden 2014–2018 har det sammantagna resultatet för alla granskade koncerner uppgått till totalt 150 miljoner kronor.

Även om det sammantagna resultatet för alla 17 granskade koncerner alltså ökat över tid är variationen mellan enskilda koncerner stor (se diagram 3). Här finns till exempel koncernerna vid Göteborgs universitet och Lunds universitet som, relativt de andra, visar höga positiva resultat på vardera ungefär 62 respektive 52 miljoner kronor under perioden 2014–2018. Detta kan jämföras med till exempel koncernen vid Karolinska institutet som visar ett negativt resultat om sammanlagt cirka 30 miljoner kronor under samma period.⁷⁶

⁷⁶ Enligt uppgifter från Karolinska institutet gjorde KI Holding-koncernen en rörelsevinst om 23 miljoner kronor under 2014–2018, men också en förlust på 54,6 miljoner kronor som har sin grund i en nedskrivning av ett deläggande i ett intressebolag, vilket man själv bedömer som en nedskrivning av goodwill-karaktär (se inkommen handling från Karolinska institutet 2020-01-14.)

Diagram 3 Samlat resultat under perioden 2014–2018.

Källa: Egna beräkningar.

Riksrevisionen noterar att resultaten i moderbolagen inte delas ut, utan i stället konsolideras i ny räkning. I de fall man gör vinst, stannar pengarna alltså helt kvar i bolaget och bidrar till att dess tillgångar ökar. Regeringen aviserade 2009 att man avsåg att se över möjligheterna för universitet och högskolor att kunna ta emot utdelning från holdingbolag som är knutna till lärosäten. Utgångspunkten borde då, enligt regeringen, vara att mottagna medel bör kunna användas i lärosätenas forsknings-, utbildnings- eller innovationsverksamhet. Riksdagen delade den bedömningen⁷⁷ men regeringen har inte verkat för förändring av regelverket. Eftersom syftet med bolagen är att generera vinst till ägaren, innebär detta en risk för att incitamenten för lärosätena att verka för att bolagen agerar affärsmässigt minskar. Eftersom verksamheten är så liten, borde riskerna med att tillåta vinstutdelning i dagsläget vara begränsade, men om en utökning av verksamheten sker bör en riskanalys genomföras.

2.2.3 Uppdragsutbildning och konsultverksamhet är ekonomiskt viktiga

Av de 17 granskade holdingbolagen har 12 ett bolag för uppdragsutbildning eller konsultverksamhet inom koncernen, även om det bolaget i två fall är vilande (se tabell 3 i slutet av kapitlet). Som framgår av tabell 2 nedan utgör omsättningen en tredjedel av omsättningen i samtliga koncerner.

⁷⁷ Prop. 2009/10:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

Tabell 2 Uppdragsutbildning och konsultverksamhet som andel av samtliga koncerners totala omsättning, 2015–2018.

2015	2016	2017	2018
30,5	33,1	36,6	35,8

Källa: Egna beräkningar.

I vissa koncerner svarar bolagen för uppdragsutbildning eller konsultverksamhet endast för en mycket liten del av omsättningen. Det förekommer dock också att uppdragsutbildning eller konsultverksamhet utgör en majoritet av omsättningen i koncernen.

Motsvarande variation i denna verksamhets betydelse för koncernerna finns när det gäller det ekonomiska resultatet. För alla koncerner sammantaget under 2018 kom 14 procent av det samlade resultatet från uppdragsutbildning eller konsultverksamhet. Men våra beräkningar visar också att det förekom att resultatet i det bolag som arbetade med uppdragsutbildning eller konsultverksamhet utgjorde i princip hela resultatet i den enskilda koncernen under år 2018. Detta var fallet för Karlstads universitet och Mittuniversitetet 2018.

2.3 Innovationsstödet är organiserat på olika sätt

Holdingbolagen utgör en viktig del av lärosätenas innovationsverksamhet, och bolagen har i vissa fall ansvar för stora delar eller hela innovationsstödet. Lärosäten har valt att organisera innovationsstödet på olika sätt, vilket sammanfattas i tabell 3 i slutet av kapitlet.

2.3.1 Idébankerna får regelbundna kapitaltillskott men är ifrågasatta

Under 2012 startades idébanker vid flera av holdingbolagen och lärosätena. Målsättningen är att tillvarata potentiella idéer där upphovspersonerna inte själva vill vara aktiva och på så sätt öka antalet forskningsresultat som kommersialiseras. Eftersom enskilda forskare vid universitet och högskolor i Sverige äger rätten till de resultat som uppkommit inom ramen för deras forskning, i enlighet med det så kallade lärarundantaget,⁷⁸ ska holdingbolagen köpa de immateriella rättigheterna av forskare. Forskningsidéerna ska samlas i idébanker och holdingbolagen ska verka för att resultaten kommersialiseras och hitta eventuella samarbetspartner.⁷⁹

⁷⁸ Lärarundantaget är ett undantag från lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar.

⁷⁹ Prop. 2011/12:1 U16, s. 81, 271.

Några holdingbolag har valt att förlägga verksamheten med idébanken till ett tjänstebolag,⁸⁰ medan andra driver arbetet inom moderbolaget. Inom samarbetet Fyrklövern, som utgörs av Karlstads universitet, Mittuniversitetet, Linnéuniversitetet och Örebro universitet, har lärosätena valt att bygga en gemensam idébank.

Holdingbolagen har sedan 2012 årligen fått kapitaltillskott från regeringen för att bygga och utveckla idébanker, vilket vi redogjorde för ovan. Alla lärosäten med holdingbolag som tilldelats idébankmedel redovisar i årsredovisningen, i enlighet med bestämmelser i regleringsbrev,⁸¹ ett pågående utvecklingsarbete som innefattar exempelvis investeringar i immateriella rättigheter, utveckling av avtal, investeringsanalyser med mera.⁸² Majoriteten av bolagen redovisar dock inga kostnader för verksamheten med idébanken.⁸³ Riksrevisionen har inte specifikt granskat arbetet med idé- eller licensbanker, men i fem av de elva bolag som tar emot idébanksmedel anger vd i intervju med Riksrevisionen att det är en verksamhet som är svår att göra ekonomiskt hållbar. Det framkommer att det är svårt att sälja tidiga innovationer, att det kräver mycket arbete och ger begränsade inkomster.⁸⁴

⁸⁰ Karlstads universitet Holding AB, LU Holding AB, LTU Holdingbolag AB, Linnaeus University Development AB samt Uppsala universitet Holding AB.

⁸¹ Regeringsbeslut (2017-11-16), Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 3:13 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

⁸² Årsredovisning 2017 för GU Ventures AB, Stockholms universitet Holding AB, SLU Holding AB, LTU Holding AB, MIUN Holding AB, KTH Holding AB, Linköpings universitet Holding AB, Uppsala universitet Holding AB, LU Holding AB, Umeå universitet Holding AB, Karolinska institutet Holding AB.

⁸³ Årsredovisningar för holdingbolagen 2017. Umeå universitet Holding AB redovisar kostnader på 413 tkr. Uppsala universitet Holding AB och SLU Holding AB uppger att de ej kan uppskatta i vilken grad just de av regeringen tillskjutna medlen har använts inom respektive område eftersom de tillfört egna medel. KTH Holding AB uppger en kostnad på 485 tkr med projektresultat -176 tkr.

⁸⁴ Minnesanteckningar från intervjuer, 2019-09-18 med vd för GU Ventures AB, 2019-09-26 med vd för LU Holding AB, 2019-09-26 med vd för SU Holding AB, 2019-09-27 med vd för LTU Holding AB, 2019-09-26 med vd för MIUN Holding AB.

2.3.2 De flesta har inkubator, alla har tillgång till innovationskontor

Holdingbolagen utgör en viktig del av lärosätenas innovationsverksamhet, och bolagen har i vissa fall ansvar för stora delar av verksamheten. Holdingbolagen har ofta egna inkubatorer (det vill säga verksamheter som syftar till att stödja affärsidéer i tidigare faser) eller samverkar nära inkubatorer vid lärosätet eller i regionen. Tolv holdingbolag var ägare i inkubatorsbolag eller drev sådan verksamhet i moderbolaget under granskningen,⁸⁵ varav fyra hade varsin helägd inkubator.⁸⁶

Innovationskontoren ska stödja nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap⁸⁷ och har organiserats antingen som en del av holdingbolaget eller dess tjänstebolag, eller inom ramen för lärosätet. Det finns totalt tolv innovationskontor⁸⁸ och sex av dessa drivs av respektive holdingbolag.⁸⁹ Även om driften av innovationskontoren inte ligger på holdingbolaget, arbetar många holdingbolag nära lärosätets innovationskontor. Exempelvis beskriver KTH:s holdingbolag att bolaget verkar i nära samarbete med innovationskontoret, vilket ger holdingbolaget ett bra flöde av och insyn i lämpliga investeringsobjekt.⁹⁰

⁸⁵ Göteborgs universitet, Högskolan Kristianstad Holding AB, Karolinska institutet Holding AB, Linköpings universitet Holding AB, Linnaeus University Development AB, LTU Holding AB, MIUN Holding AB, Stockholms universitet Holding AB, SLU Holding AB, Umeå universitet Holding AB, Uppsala universitet Holding AB samt Örebro universitet Holding AB.

⁸⁶ Karolinska institutet Holding AB, Linköpings universitet Holding AB, Stockholms universitet Holding AB och Örebro universitet Holding AB.

⁸⁷ Prop. 2015/16:1 U16.

⁸⁸ Mittuniversitetet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet och Örebro universitet har ett gemensamt innovationskontor. Vid Högskolan i Borås och Högskolan Kristianstad finns inga innovationskontor, men Chalmers tekniska högskola har i uppdrag att stödja Högskolan i Borås. Lunds universitet har i uppdrag att stödja Högskolan Kristianstad. Samtliga universitet, utom Malmö universitet, erhåller medel för att stödja högskolor som inte tar emot medel för innovationskontor. (Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.)

⁸⁹ Karolinska institutet, Linköpings universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Örebro universitet och Luleå tekniska universitet.

⁹⁰ Årsredovisning för 2017 KTH Holding AB.

Tabell 3 Verksamhet i holdingbolagen eller dess tjänstebolag vid respektive lärosäte 2018.

Holdingbolag	Förmedlar uppdrags- utbildning	Konsult- bolag/ student- konsulter	Inkubator/ Science Park	Innovations- kontor inom bolaget	Idébanks- medel ¹ / VFT- medel ²
Göteborgs universitet	Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Nej	Ja/Ja
Högskolan i Borås	Nej	Nej/Nej	Nej/Nej	-	Nej/Nej
Högskolan i Halmstad	Ja	Nej/Nej	Ja/Nej	-	Nej/Nej ³
Högskolan Kristianstad	Ja	Ja/Nej	Ja/Ja	-	Nej/Nej
Karlstads universitet	Ja	Nej/Nej	Nej/Nej	Nej ⁴	Ja ⁴ /Ja
Karolinska institutet	Nej	Nej	Ja/Ja	Ja	Ja/Ja
Kungl. Tekniska högskolan	Ja ⁵	Nej/Nej	Nej/Nej	Nej	Ja/Ja
Linköpings universitet	Nej	Ja/Ja	Ja/Nej	Ja ⁶	Ja/Ja
Linnéuniversitetet	Ja	Ja/Nej	Ja/Ja	Nej ⁴	Ja/Nej
Luleå tekniska universitet	Ja	Nej/Nej	Ja/Ja	Ja	Ja/Ja
Lunds universitet	Nej	Nej/Ja	Ja/Nej	Nej	Ja/Ja
Mittuniversitetet	Ja	Nej/Nej	Ja/Nej	Nej ⁴	Ja ⁴ /Nej
Stockholms universitet	Nej	Nej/Nej	Ja/Nej	Nej	Ja/Nej
Sveriges lantbruksuniv.	Nej	Ja ⁶ /Nej	Ja ⁷ /Nej ⁸	Ja	Ja/Ja
Uppsala universitet	Nej	Nej/Ja	Ja/Nej	Nej	Ja/Ja
Umeå universitet	Nej	Nej/Nej	Ja/Ja	Ja	Ja/Ja
Örebro universitet	Nej	Ja/Ja	Ja/Nej	Ja ⁴	Ja ⁴ /Nej

Källa: Egen sammanställning samt Vinnova. Noter: 1) Mittuniversitetet har tilldelats idébankmedel för en gemensam idébank med Karlstads universitet, Örebro universitet och Linnéuniversitetet. 2) VFT-medel, Verifiering För Tillväxt, så kallade verifieringsmedel fördelade av Vinnova. 3) Hanterar VTF-medel i samarbetet med Chalmers tekniska högskolas innovationskontor. 4) Mittuniversitetet, Karlstads universitet, Örebro universitet och Linnéuniversitetet har gemensamt innovationskontor och gemensam licensbank. 5) Ett tidigare tjänstebolag för uppdragsutbildning är vilade, men ett annat bolag med avtal om att förmedla uppdragsutbildning finns. 6) Drivs sedan årsskiftet 2019/2020 inom myndigheten. 7) Verksamheten nedlagd. 8) Inte i egen regi, utan som delägare i tre inkubatorer. 9) Verksamhet finns sedan 2019-01-01.

3 Regeringen har inte styrt för en aktiv, professionell förvaltning

Förvaltningen av holdingbolagen är överförd till respektive lärosäte. Därför bedömer vi i det här kapitlet om regeringens styrning gett lärosätena förutsättningar för att kunna bedriva en aktiv och professionell förvaltning av bolagen, med värdeskapande som övergripande mål.

Tre operationaliserade bedömningsgrunder ligger till grund för kapitlet. För att styrningen av lärosätena som bolagsförvaltare ska ge förutsättningar för ett aktivt och professionellt arbete med värdeskapande som övergripande mål, anser Riksrevisionen att ansvarsfördelningen i ägarstyrningen ska vara tydlig. Det innebär att det ska vara klart hur rapportering av verksamheten ska ske och vilket ansvar och vilka befogenheter som ligger på vilken part i styrningskedjan. Regeringen ska också utvärdera att ansvarsfördelningen fungerar väl med avseende på målen med verksamheten. Slutligen ska uppföljning och redovisning av verksamheten i bolagen, enligt riksdagens uttryckliga önskan, baseras på måluppfyllelse, med tydlig koppling mellan mål och indikatorer, och redovisningen ska vara samlad. Riksrevisionen menar att detta innebär att regeringen bör rapportera holdingbolagens verksamhet till riksdagen med avseende på de effekter och utfall som eftersträvas med verksamheten.

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 bakom denna bedömning är:

- 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 föreligger 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 heller inte utvärderat verksamheten inför att nya bolag startats eller följt upp måluppfyllelsen i kapitaltillskotten till idébankerna.
- Riksdagen får inte information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag.

3.1 Ägaransvaret är överfört på lärosätena

I den forskningspolitiska propositionen 1992 föreslog regeringen att vissa lärosäten ska ha rätt att äga bolag för kommersialisering av forskningsresultat och kunskaper från lärosätet.⁹¹ Under 1996 anhöll Högskolan i Halmstad, Linköpings universitet, Lunds universitet och Umeå universitet om att få företräda staten som ägare genom att ägaransvaret överflyttades till lärosätet.⁹² Regeringen beslutade 1997 att per 1 januari 1998 överföra förvaltningen av samtliga aktier i elva holdingbolag till anknutet universitet eller högskola.⁹³ Beslut som rör förvaltningen av aktierna ska fattas av lärosätets styrelse.⁹⁴

Av regeringsbeslutet framgår att i den första etappen av bolagets bildande skulle styrelsen bestå av tre ledamöter som var för sig skulle företräda lärosätet, staten som ägare och näringslivet. I nästa fas, när ägarinflytandet skulle utövas av lärosätet, skulle styrelsen bestå av tre till sex personer. Regeringen beslutade också att ägarinflytandet ska utövas av det lärosäte där holdingbolaget är placerat, och att det är av största vikt att ägarinflytandet över holdingbolaget utövas med regional eller lokal förankring.⁹⁵

Vanligen förvaltas statligt ägda bolag av en särskild enhet vid Näringsdepartementet. På Utbildningsdepartementet finns ingen sådan enhet. Dialogen om respektive holdingbolag bör enligt företrädare för Regeringskansliet ske mellan departementet och universitetsledningen, exempelvis i samband med myndighetsdialogen en gång per år.⁹⁶ Det arbetssättet har, som vi återkommer till nedan, tydliga konsekvenser för hur ofta bolagets verksamhet är föremål för dialog mellan lärosätet och regeringen. Regeringskansliet har, enligt egen uppgift, inte varit involverad i bolagsstämman på något av holdingbolagen, vilket innebär att Regeringskansliet har stått utanför arbetet med exempelvis ägardirektiv.⁹⁷

⁹¹ Prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framtid.

⁹² Skrivelse från Umeå universitet till Näringsdepartementet dnr N96/3218/FoU, Skrivelse från Linköpings universitet ställd till Näringsdepartementet dnr N96/2420/EIM, Skrivelse från Högskolan i Halmstad 1996-03-27 ställd till Näringsdepartementet dnr N96/764/FoU, Skrivelse från Lunds universitet 1996-02-19, ställd till Näringsdepartementet dnr N/96/441/FoU.

⁹³ Göteborgs universitet, Högskolan i Halmstad, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet och Uppsala universitet.

⁹⁴ Regeringsbeslut 1997-12-18, Närings- och handelsdepartementet, N96/441.

⁹⁵ Regeringsbeslut 1997-12-18 Närings- och handelsdepartementet, N96/441.

⁹⁶ Skriftlig kommunikation med företrädare för Regeringskansliet 2019-10-25.

⁹⁷ Svar på skriftliga frågor, inkommet från Regeringskansliet 2019-12-13.

3.1.1 Regeringen har bestämmanderätt över bolagsordningen

Beslutet att överföra ägarinflytandet är modifierat med en tydlig begränsning för lärosätena: bolagsordningen får enbart ändras med regeringens medgivande. Enda undantaget är firman, det vill säga bolagets namn. Regeringskansliet uppger att deras utgångspunkt är att lärosätena utövar ett ägarinflytande på bolagsstämman, inom ramen för befintliga riktlinjer och beslut.⁹⁸

Riksrevisionen bedömer att kravet på regeringens medgivande för förändringar i bolagsordningen förvisso innebär en tydlig ansvarsfördelning, men att det samtidigt medför en inskränkning på det ägaransvar som lärosätena enligt regeringens beslut ska utöva.

3.1.2 Rapporteringskedjan upplevs som oklar

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 rapportering av verksamheten skulle ske, men regeringen aviserade samtidigt att den avsåg att återkomma angående kontroll och uppföljning.⁹⁹ Ett uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag beslutades 2011. Uppdraget innefattar att redovisa resultaten i holdingbolaget och innehåller en ändring av bolagsordningen.¹⁰⁰ Under 2012 beslutade regeringen återigen om riktlinjer för förvaltningen. Beslutet sätter ramar för bolagsstyrelsens storlek, anger att styrelsen ska ha nödvändig affärsmässig kompetens samt att det bör ingå en representant för lärosätet i styrelsen och anger hur återrapporteringen ska ske. I beslutet framgår att återrapporteringen ska göras en gång per år "till holdingbolagens ägare (staten)".¹⁰¹

Över tid har ägarstyrningen av bolagen karaktäriserats av tonvikt på olika saker och blivit alltmer resultatriktad. Under tidigt 2000-tal fick styrningen genom propositionerna mer praktiskt fokus och blev gradvis mer resultatriktad. Med start 2003 skulle lärosätena enligt regeringsbeslut lämna särskild redovisning av sin samverkan, redovisning som skulle ske i fyraårscykler.¹⁰² Styrningen blev mer konkret 2012, då regeringen beslutade om återrapportering av holdingbolagens

⁹⁸ Svar på skriftliga frågor, inkomna från Regeringskansliet 2019-12-13.

⁹⁹ Näringsdepartementet (1995) Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1995-06-29 N95/1443. Uppsala, Stockholm, Umeå och Göteborg samt vid Karolinska institutet och Sveriges lantbruksuniversitet. Vid tillfället hade regeringen redan beslutat att bolag skulle bildas vid Högskolan i Luleå, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Högskolan i Halmstad och Lunds universitet.

¹⁰⁰ Regeringsbeslut 2011-05-12 *Uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag*, dnr U2010/4085/UH.

¹⁰¹ Regeringsbeslut 2012-02-23, U2011/6746/UH.

¹⁰² Regeringen (2003-12-18) Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende anslag till universitet och högskolor m.m., dnr U2003/4918/UH.

verksamhet och den innovationsstödjande verksamheten. Kraven innebär en skyldighet att rapportera verksamheten både i bolag och tjänstebolag med avseende på verksamhet och måluppfyllelse i form av kapitalstruktur och lönsamhet, samverkan, väsentliga risker, investeringar och styrelsens sammansättning. Från ren innovationsstödjande verksamhet ska, bredvid detta, en rad variabler kopplade till investeringarna rapporteras: idéer som man tagit emot, hur många idéer som lett till patent, mönsterskydd eller varumärke, antal idéer som bolaget äger, antal idéer som sålts vidare till andra bolag samt hur många bolag som startats.¹⁰³ Generellt kan sägas att kraven på återrapporering har ökat men också konkretiserats över tid.

Enligt FUHS, Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige, förekommer det oklarheter kring hur rapporteringen av bolagens verksamhet ska ske. Det handlar om huruvida det är tjänstemän på lärosätet eller bolaget som ska rapportera till Regeringskansliet, om årsredovisning och rapportering genom stämman är tillräcklig eller om det krävs mer underlag, samt i vilken mån bolagen kan förvänta sig återkoppling på underlagen från Regeringskansliet. Vissa bolag anger att de fått i uppdrag av lärosätet att rapportera direkt till Utbildningsdepartementet. Samtidigt hävdar FUHS att bolagen upplevt att departementet tydligt uttryckt att rapportering ska ske via myndighetsdialogerna, en ordning som bolagen framhåller som mindre lyckad eftersom det då sällan finns utrymme för dialog om bolagens verksamhet.¹⁰⁴ Under 2018 rapporterade fyra¹⁰⁵ bolag på egen hand från verkställande direktören till Regeringskansliet, men ett av bolagen har meddelat att de ändrat rutin under 2019. Företrädare för Regeringskansliet vidhåller att förvaltaren har rapporteringsansvar inför ägaren, vilket innebär att all rapportering ska göras av lärosätet.¹⁰⁶

Det är mycket ovanligt att Regeringskansliet återkopplar till bolagen på den återrapporering som de ska göra enligt regeringsbeslut, visar våra intervjuer med vd och bolagsstyrelsernas ordförande. Regeringen är ytterst ansvarig för verksamheten och bör därför kunna återkoppla på den, antingen till lärosätena eller direkt till bolagen.

De allra flesta verkställande direktörer anger att det helt saknas återkoppling från Regeringskansliet, medan några pekar på att det tidigare förekommit sådan återkoppling. Några av de intervjuade har förslag på hur återkopplingen skulle

¹⁰³ Regeringen (2012-02-23) *Ändrade bolagsordningar för holdingbolag som förvaltas av universitet och högskolor och riktlinjer för utövande av statens äganderätt i vissa bolag som förvaltas av universitet och högskolor*, dnr U2011/6745/UH.

¹⁰⁴ Minnesanteckning 2019-04-11 Möte med Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige.

¹⁰⁵ Minnesanteckning 2019-09-26 Intervju med vd för Linnaeus University Development AB, 2019-09-17 Intervju med vd för Uppsala universitet Holding AB, 2019-09-24 Intervju med vd för Karolinska institutet Holding AB. Göteborgs universitet (2020-01-13) Återkoppling på faktagranskning.

¹⁰⁶ Minnesanteckning 2019-06-26 Möte med företrädare för regeringen.

kunna göras bättre.¹⁰⁷ Ett fåtal ordföranden anger att bolaget har varit på agendan på myndighetsdialogen.¹⁰⁸ Övriga anger vanligen att det aldrig skett, eller endast vid något enstaka tillfälle. Ett vanligt skäl till att holdingbolagen sällan är på agendan på myndighetsdialogen anges vara att bolaget utgör en så liten verksamhet i relation till resten av verksamheten vid lärosätet.

Regeringskansliet betonar att kommunikation med lärosätena sker även vid andra tillfällen än på myndighetsdialogen, men anger inte hur ofta dessa kontakter handlar om holdingbolagen. Enligt Regeringskansliet har det förekommit flera gånger att holdingbolagen själva efterfrågat informell kontakt med dem utan att lärosätet haft kännedom om det. Det är en kontakt som Regeringskansliet har sett som nödvändigt att komma bort från, vilket man motiverar med att det är lärosätet som förvaltar holdingbolaget.¹⁰⁹ Riksrevisionen menar att det faktum att holdingbolagen söker kontakt direkt med Regeringskansliet indikerar att det antingen finns frågor som inte får sin lösning i kontakten med respektive lärosäte, eller att rapporteringskedjan inte är tydliggjord, eller båda delar.

De flesta verkställande direktörer anger att återkoppling från lärosätet på den rapportering som görs fungerar väl.

Riksrevisionen bedömer att det föreligger otydligheter i ansvarsfördelning och omfattning när det gäller rapportering av bolagens verksamhet och resultat, vilket visas av att rapporteringen av bolagens verksamhet till Regeringskansliet inte är enhetlig.

Riksrevisionen bedömer att ansvarsfördelningen som innebär att bolagen ska rapportera till lärosätena, som i sin tur förväntas använda myndighetsdialogen för återkoppling till Regeringskansliet, resulterar i att informationen om bolagens verksamhet som når Regeringskansliet i praktiken ser ut att bli begränsad till enbart den skriftliga redovisningen. 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. Detta då lärosätena i hög grad saknar en dialog med regeringen, som är den som ytterst sätter ramarna för verksamheten.

¹⁰⁷ Minnesanteckning 2019-09-26 Intervju med vd för LU Holding AB, Minnesanteckning 2019-10-01 Intervju med ordförande för Uppsala universitet Holding AB, Minnesanteckning 2019-10-03 Intervju med ordförande för Lunds universitet Holding AB.

¹⁰⁸ Minnesanteckning 2019-10-01 Intervju med ordförande för Högskolan Kristianstad Holding AB, 2019-09-30 Intervju med ordförande för LTU Holding AB, Minnesanteckning 2019-10-03 Intervju med ordförande för Örebro universitet Holding AB.

¹⁰⁹ Inkommen handling från Regeringskansliet 2020-01-14 Återkoppling på faktagranskning.

3.1.3 Oklarheter kring vilken verksamhet bolagen får bedriva

Bolagsordningen är ett av regeringens verktyg för ägarstyrning och den är i allt väsentligt lika för alla bolagen. Uttrycket ”annan därmed förenlig verksamhet” kan ge en möjlighet att anpassa verksamheten utifrån lärosätets förutsättningar. Samtidigt kan friheten upplevas som problematisk¹¹⁰ och regeringen konstaterade i oktober 2019 att det saknas tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag.¹¹¹

Det finns en betydande variation i hur uttrycket ”därmed förenlig verksamhet” i bolagsordningen 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.¹¹² Det finns även holdingbolag som erbjuder andra typer av konsulttjänster, exempelvis uppdragsforskning eller uthyrning av forskare på konsultbasis.¹¹³ Både Linköpings universitets och Mittuniversitetets holdingbolag drev tidigare tillsammans med Arbetsförmedlingen och Folkuniversitetet projektet *Korta vägen*, som vänder sig till utlandsfödda akademiker och syftar till att korta vägen till arbetsmarknaden.

Det förekommer också att holdingbolagen äger bolag som är att anse som forskningsinfrastruktur. Holdingbolagen vid Umeå universitet och Luleå tekniska universitet är båda delägare i Etanolpilot, en forskningsanläggning för cellulosabaserad etanolproduktion. Holdingbolaget vid Luleå tekniska universitet äger också en experimentanläggning i Piteå genom sitt helägda tjänstebolag LTU Green Fuels AB och KB. Holdingbolaget vid Sveriges lantbruksuniversitet äger i sin tur en minoritetsandel av aktierna i ett företag som bedriver långsiktig avelsverksamhet för fiskarter, som sedan odlas kommersiellt av andra aktörer.

Karolinska institutets holdingbolag äger tjänstebolaget KI Housing AB, som förmedlar bostäder till internationella studenter och forskare vid universitetet. Inom samma koncern har det tidigare funnits ett helägt bolag med affärsidé att ge ut böcker till patienter och anhöriga på lättbegriplig svenska, ett bolag som varit under avveckling under de senaste åren.

¹¹⁰ Minnesanteckning 2019-02-01 Samtal med kontaktperson på Linnéuniversitetet.

¹¹¹ Dir. 2019:72.

¹¹² Göteborgs universitet, Högskolan Kristianstad Holding AB, Linköpings universitet Holding AB, LU Holding AB, SLU Holding AB och Örebro universitet Holding AB.

¹¹³ Uppsala universitet Holding AB:s tjänstebolag Institutet för Personal- och företagsutveckling bedriver uppdragsforskning, Linköpings universitet Holding AB:s tjänstebolag Spetsa AB hyr ut forskare på konsultuppdrag, GU Ventures äger GPCC Implement hyr bland annat ut forskare på konsultbasis och med särskild vinstbegränsning och Örebro universitet Holding AB:s tjänstebolag Örebro universitet Uppdrag AB erbjuder tjänster från forskare och studenter.

Den upplevda otydligheten gäller även för bolagens uppdrag att förmedla uppdragsutbildningar, där begreppet ”förmedling” ger ett behov av tolkning och därmed en otydlighet i uppdraget, anger vissa av de granskade.¹¹⁴ Vår granskning av ägardirektiven visar att den otydligheten avspeglar sig även där, se kapitel 4. 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.¹¹⁵

Riksrevisionen bedömer 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 2019¹¹⁶ kan innebära en förändring av detta.

3.2 Regeringen har ännu inte utrett effekter eller resultat

Innovationspolitiken består av många olika initiativ, där holdingbolagen är en del. Det gör att bolagens påverkan på kunskapsöverföringen till den kunskapsintensiva industrin, som var ett av syftena med holdingbolagen, är svår att utvärdera. Regeringen beslutade år 2012 om flödestal som bolagen ska rapportera. Dessa utgör det enda sättet som verksamhetens effekter har uppskattats på, utöver årsredovisningen. Under 2015 fick Vinnova i uppdrag att utvärdera innovationskontorens prestationer,¹¹⁷ vilket dock inte motsvarar en utvärdering av hela holdingbolagens verksamhet. Regeringen har inte offentliggjort någon utredning av effekterna eller de ekonomiska målen i holdingbolagen utöver detta.¹¹⁸ Riksrevisionen har heller inte kunnat finna några effektstudier av verksamheten i holdingbolagen eller deras koncerner.

I oktober 2019 beslutade dock regeringen om direktiv för en utredning som bland annat ska föreslå hur innovationsstödet vid lärosätena bör följas upp.¹¹⁹

¹¹⁴ Minnesanteckning 2019-01-29 Samtal med kontaktperson på Högskolan i Halmstad.

Minnesanteckning 2019-01-31 Samtal med kontaktperson på Mittuniversitetet. Minnesanteckning 2019-02-01 Samtal med kontaktperson på Linnéuniversitetet. Minnesanteckning 2019-04-11 Möte med Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige, FUHS.

¹¹⁵ Regeringens prop. 2001/02:2 *FoU och samverkan i innovationssystemet*, s. 44–46, bet. 2001/02:UBU4, protokoll 2001/02:43.

¹¹⁶ Dir. 2019:72.

¹¹⁷ Vinnova (2015) *Utvärdering av innovationskontor till Utbildningsdepartementets fördelning av medel till innovationskontor vid universitet och högskolor*, dnr 2014-06382.

¹¹⁸ Minnesanteckning 2019-06-26 från möte med företrädare för Regeringskansliet.

¹¹⁹ Dir. 2019:72.

3.2.1 Tidigare erfarenheter har inte dokumenterats

De flesta bolagen startades under 1994–1995, men flera nya holdingbolag har startats därefter. Ett lärosäte anger att man har medverkat i att stötta samtliga nya bolag som startats sedan 1996.¹²⁰ Eftersom regeringen inte har utvärderat förvaltningen av bolagen sedan 2012¹²¹ och eftersom det finns få studier av hela eller stora delar av sektorn, är regeringens återföring av kunskap från äldre bolag till nystartade bolag att betrakta som begränsad. Bristen på dokumentation innebär i sig ett problem för att föra kunskaperna vidare till nya bolag. Regeringskansliet genomför heller inte utbildningsinsatser riktade till lärosätena i deras roll som förvaltare och företrädare för staten som ägare.¹²²

3.2.2 Regeringen har inte följt upp utfallen av kapitaltillskotten

I kapitel 2 beskrevs hur många bolag som årligen har beviljats kapitaltillskott för att bygga upp så kallade idébanker. I avsnitt 2.3.1 ovan framgår att det finns risk för att dessa idébanker inte fungerar effektivt som verktyg för kommersialisering. Verksamheten med idébankerna ska återsäkras, men utöver det har regeringen inte offentliggjort någon uppföljning av i vilken omfattning medlen har fått avsedda effekter.

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har följt upp holdingbolagens verksamhet på det sätt som riksdagen har efterfrågat. Bristen på kunskap om hur befintliga bolag och deras förvaltning fungerar innebär att riksdagen inte har fått den typen av information som den har efterfrågat, samt att beslut om bemyndiganden om att starta nya bolag därmed kan ha fattats på bristfällig grund.

3.3 Bolagen redovisas inte som andra statligt ägda bolag

Den redogörelse som regeringen årligen upprättar för de statligt ägda bolagen och lämnar till riksdagen i form av skrivelse 140, regeringens årliga redogörelse för företag med statligt ägande, har inte innehållit information om holdingbolagen vid lärosätena den senaste tioårsperioden. Riksdagen får därför inte samma återsäkring om holdingbolagen som om andra statligt ägda bolag. Enligt uppgift från Regeringskansliet redovisas i stället andelarna i holdingbolagen i Årsredovisning för staten under andelar i hel- och delägda företag, eftersom de är så små.¹²³ Riksrevisionen noterar att holdingbolagen vid lärosätena inte uttryckligen nämns i Årsredovisning för staten 2018¹²⁴, men enligt uppgift från

¹²⁰ Göteborgs universitet (2020-01-13) Återkoppling på faktagranskning, handling inkommen 2020-01-13.

¹²¹ SOU 2012:41.

¹²² Minnesanteckning 2019-06-26.

¹²³ Svar på skriftliga frågor, inkommet från Regeringskansliet 2019-12-13.

¹²⁴ Regeringens skrivelse 2018/19:101 Årsredovisning för staten.

Regeringskansliet ingår holdingbolagen. Det gör det dock svårt för riksdagen och andra att avgöra hur väl verksamheten fungerar.

Detta sätt att redovisa bolagen på är anmärkningsvärt mot bakgrund av att holdingbolagens verksamhet och utveckling tidigare redovisades till riksdagen, när vissa holdingbolag var nybildade.¹²⁵ Någon ändring i samband med överföringen av förvaltningen av holdingbolagens aktier till respektive lärosäte 1998 var inte uttryckligen avsedd vad gäller den omständigheten att bolagen alltjämt ingår i staten. Som vi har konstaterat ovan har lärosätena inget mandat utan regeringens medgivande att till exempel ändra bolagsordning. Ett lärosäte i detta sammanhang är ingen egen juridisk person utan en statlig enhet i den juridiska personen staten, eller annorlunda uttryckt en förvaltningsmyndighet under regeringen. Oaktat den praktiska förändringen som skedde 1998 är det därför Riksrevisionens uppfattning att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över.¹²⁶ Av förarbetena till budgetlagen framgår att redovisningsskyldigheten inte enbart begränsas till en bokföringsskyldighet.¹²⁷ Till saken hör dessutom att det är riksdagen som fattar beslut om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.¹²⁸

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte redovisar verksamheten och måluppfyllelsen i holdingbolagen på det sätt som riksdagen har efterfrågat, det vill säga i ett långsiktigt perspektiv, med en tydlig koppling mellan val och indikatorer på måluppfyllelsen och med en bedömning av hur verksamheten bidrar till måluppfyllelsen på verksamhetsområdet.

¹²⁵ Skr. 1996/97:20 respektive 1998/98:20.

¹²⁶ 10 kap. 1 § budgetlagen och 9 kap. 8 § RF.

¹²⁷ Prop. 2010/11:40 s. 155 och prop. 1995/96:220 s. 123.

¹²⁸ 9 kap. 9 § RF.

4 Lärosätena är inte aktiva och professionella förvaltare

I det här kapitlet presenterar vi resultaten av granskningen av lärosätenas förvaltning av bolagen och därmed om lärosätena styr holdingbolagen i enlighet med riksdagens och regeringens beslut.

Granskningen utgår från fem operationaliserade bedömningsgrunder. För det första ska de styrdokument som lärosätena upprättar för holdingbolagen ha stöd i riksdagens och regeringens beslut. För det andra anser Riksrevisionen att det är grundläggande att lärosätena följer upp att de uppdragsavtal som tecknats mellan lärosäte och bolag efterlevs, för att förvaltningen ska kunna anses vara aktiv och professionell. För det tredje; enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen ska förvaltningen av bolaget följa ändamålsenliga rutiner för riskhantering, vilket betyder att det bör finnas en struktur eller process för arbetet med riskhantering i bolaget. Styrelsen ska, vilket är den fjärde bedömningsgrunden, besluta om mål, strategier och riktlinjer för bolagets verksamhet som ska ha långsiktigt värdeskapande som grund, vilket gäller för alla statligt ägda bolag. Slutligen, och i enlighet med regeringen beslut, ska bolagens ekonomiska mål motsvara de ekonomiska mål som satts för andra bolag med liknande inriktning. Eftersom holdingbolagen är aktiebolag ska syftet vara att generera vinst till ägaren, och därför är mål om avkastning centralt.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att lärosätena, sedda som grupp, inte har en aktiv och professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål. De viktigaste iakttagelserna som vi baserar den bedömningen på är:

- Ägardirektiv och uppdragsavtal har inte alltid stöd i regeringens riktlinjer.
- Få lärosäten följer upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen.
- Sju holdingbolag arbetar med uppdragsutbildning utan att det finns uppdragsavtal med lärosätet om detta. Att det saknas avtal om den verksamhet som bedrivs innebär en risk för att lärosätet saknar tillräcklig insyn i om verksamheten bedrivs i enlighet med riksdagens ambitioner och regeringens beslut, och dessutom saknar insyn i huruvida verksamheten bedrivs effektivt och med god hushållning.
- I flertalet bolag finns risk för brister i riskhanteringen, vilket också innebär att det finns risk att riksdagen inte har fått tillräcklig information om riskerna i bolagen.
- Drygt varannan ordförande är rektor eller vice-rektor samtidigt som hen också har rollen som ordförande i holdingbolaget vid samma lärosäte.

- 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 av styrelsen fastslagen strategi för avyttring av projektbolag. Flertalet holdingbolag saknar mål om avkastning.

4.1 Nära koppling mellan lärosätets ledning och bolaget

Det är vanligt att ordförande i holdingbolagets styrelse har en central roll i lärosätets ledning. Drygt varannan ordförande är rektor eller vice-rector vid lärosätet. Fyra ordföranden är i stället externa – det vill säga 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.

Vilka kompetenser som är representerade i styrelsen speglar syftet med bolaget.¹²⁹ Holdingbolagen är aktiebolag som ska verka under samma villkor som andra statliga bolag och rimligen behöver de ungefär samma typ av kompetens som andra bolag verksamma i tidiga kommersialiseringsfaser. Trots detta är drygt varannan ordförande rektor eller vice-rector vid lärosätet – en roll som kräver en annan, högt specialiserad kompetensprofil – och endast fyra ordföranden¹³⁰ är externa, med bakgrund i näringslivet och utan nuvarande anställning vid lärosätet.

I intervjuer med ordföranden respektive vd framkommer det generellt att en nära koppling mellan universitetsledningen och bolag ses som en fördel, eftersom det gör att bolaget får information om vad som är viktigt för lärosätet och dessutom för att en rektor eller vice-rector med stort engagemang för samverkan och kommersialisering kan vara ett bra stöd för vd och bolaget.

Riksrevisionen har tidigare rapporterat om liknande fall, där vd och styrelseordföranden båda var anställda vid universitetet i stället för i bolaget. Vi noterade då att det medför en risk för att de inte alltid är oberoende i sin handläggning av ärenden som rör mellanhavanden mellan lärosätet och holdingbolaget. Det innebär i sig en risk för att relationen mellan bolag och lärosäte inte är helt affärsmässig.¹³¹ Intervjuer med ordföranden och vd pekar också på att det finns en medvetenhet om att det föreligger en jävsproblematik och

¹²⁹ Minnesanteckning 2019-10-15 Samtal med ordföranden i FUHS.

¹³⁰ Vid Göteborgs universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet.

¹³¹ Riksrevisionen (2011) *Revisionsrapport: Umeå universitets relation till Uminova Holding AB*, dnr 32-2010-0705.

att det, till exempel vid stämman, rent praktiskt löses genom att en annan person från lärosätet agerar som representant för ägaren.

Det förekommer att rektor eller vice-rector i Riksrevisionens intervjuer anger att de tillför kompetens om kommersialisering och investeringsarbete. Det är dock vanligare att rektor eller vice-rector anger att hen utgör länken mellan myndigheten och bolaget. Det utgör en tydlig kontrast mot de ordföranden som har 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.

4.2 Styrdokumenten har inte alltid stöd i riktlinjerna

I förvaltningen av holdingbolagen är ägardirektiv eller ägaranvisningar och uppdragsavtal centrala dokument. 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 så kallade 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.¹³²

I ett fall är ägardirektivet utformat så att det föreligger risk för brister i anknytningen till lärosätets verksamhet, som enligt bolagsordningen ska finnas när holdingbolaget investerar i idéer eller nya företag.¹³³ Riksrevisionen har dock inte kunnat konstatera att det har lett till att investeringsverksamheten brister i det avseendet.

Lärosätena kan också styra holdingbolagen genom olika typer av uppdragsavtal. Avtalen anger mer konkret vilken verksamhet som bolaget ska bedriva på uppdrag av lärosätet och kan också ange mot vilken ersättning detta ska göras. Uppdragsavtal kan skrivas mellan lärosäte och bolag, eller mellan bolag i koncernen, för att reglera köp av tjänster eller motsvarande. Slutligen kan lärosäte och bolag teckna avropsavtal med varandra för köp av exempelvis administrativa tjänster. Dessa avropsavtal berörs dock inte av granskningen.

¹³² Ägardirektiv för KTH Holding AB 2018–2021, Ägaranvisningar till Örebro universitet Holding AB dnr ORU 6.4.1-05335/2016, Ägardirektiv för LU Holding AB 2018-06-12 dnr STYR 2018/1002.

¹³³ Göteborgs universitet.

Icke-kommersiell verksamhet är en vanlig del av flera koncerner

Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat ett fall där ägardirektivet formulerats så att bolagets uppdrag saknade stöd i regeringens riktlinjer. Det specifika ägardirektivet angav att bolaget skulle äga delar i icke-kommersiella företag av betydelse för regional utveckling.¹³⁴ Den här granskningen visar att likartade formuleringar om icke-kommersiella eller icke vinstdrivande företag förekommer i ytterligare tre ägardirektiv¹³⁵ som var giltiga under 2018. I åtta ägardirektiv¹³⁶ finns också anvisningar om att verka för regional näringslivsutveckling.

De bolag som i direktiv har att arbeta med icke-kommersiell verksamhet använder den möjligheten på snarlika sätt. Våra analyser av ägandet inom respektive koncern och intervjuer med vd och bolagsstyrelsens ordförande visar att det vanligaste är att äga inkubatorer eller science parks som saknar mål om att vara vinstdrivande. Syftet med dessa är att skapa ett inflöde av idéer och bistå med affärsutveckling inför att holdingbolaget – eller dess investmentbolag – går in som delägare i ett nytt bolag. Det förekommer också att holdingbolagen äger forskningsinfrastruktur, det vill säga anläggningar som möjliggör viss forskning som antingen bedrivs eller har bedrivits vid lärosätet eller hos andra organisationer, som kan vara samarbetspartner eller kunder. Dessa anläggningar utgör enligt holdingbolagen själva ett så kallat strategiskt ägande för bolagen och lärosätena, eftersom de möjliggör forskning och skulle kunna öka sannolikheten att attrahera kapital. I något fall framkommer att det icke-kommersiella ägandet innebär att man är delägare i ett forskningssamarbete.

Att organisera innovationssystemet vid respektive lärosäte så att holdingbolaget äger bolag som arbetar med affärsutveckling och riktar sig även till anställda på lärosätet kan vara ett steg i att kommersialisera kunskaper från lärosätet. Detsamma skulle kunna gälla även för att äga bolag som möjliggör forskning eller utbildning i syfte att kommersialisera kunskaperna, exempelvis genom att bolagets anläggningar attraherar samarbeten, om detta inte utgör grundläggande verksamhet vid lärosätet. Det är också verksamheter som i sig inte måste vara vinstdrivande, men som kan vara en del i att holdingbolagens verksamhet som helhet är det. Detta då regeringen uttryckt att dess målsättning för holdingbolagen är att *resultatet av verksamheten* i både tjänste- och projektbolag ska kunna nyttjas på strikt affärsmässiga villkor (vår kursivering).¹³⁷

¹³⁴ Riksrevisionen 2019-01-22 *Mittuniversitetet Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2018*, dnr 3.1.2 -2018-0733.

¹³⁵ Linnéuniversitetet, Linköpings universitet och Sveriges lantbruksuniversitet.

¹³⁶ Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan Kristianstad, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Lunds universitet samt Luleå tekniska universitet (avser 2019).

¹³⁷ Regeringen (2012-02-23) *Riktlinjer för utövande av statens äganderätt i vissa bolag som förvaltas av universitet och högskolor*. Regeringen (1995) *Regeringsbeslut. Bemyndigande att bilda holdingbolag vid vissa universitet och högskolor*, N95/1443.

Riksrevisionen bedömer att ägardirektiven inte i samtliga fall tydligt följer riksdagens och regeringens beslut om verksamhetens inriktning.

4.2.1 Oklart vad som menas med att förmedla utbildning

Som framkom ovan i avsnitt 3.1.3, upplevs uppdraget att förmedla uppdragsutbildning som otydligt. Ägardirektiven innehåller påfallande olika tolkningar av bolagsordningens ”förmedla” uppdragsutbildning. Tre ägardirektiv¹³⁸ innehåller anvisningar till bolaget att ”utveckla och genomföra” utbildning. I två intervjuer med vd framkommer att man upplever oklarheter kring hur verksamheten med uppdragsutbildning får organiseras.¹³⁹ En vd väcker frågan om uppdragsutbildning i sig är ett sätt att kommersialisera kunskaper från lärosätet,¹⁴⁰ vilket skulle kunna vara jämförbart med att förmedla konsulttjänster som utförs av forskare eller studenter på så sätt att det är kunskap som nyttiggörs på kommersiell grund. Ett lärosäte menar att det faller inom ramen för bolagsordningen att kunskaper som tagits fram inom ramen för lärosätet kommersialiseras genom utbildning.¹⁴¹

Riksrevisionen bedömer att det inte är tydligt för lärosäten och holdingbolag vad som ryms inom formuleringen ”förmedla” uppdragsutbildning.

4.2.2 Uppdragsavtal saknas ofta och följs inte alltid upp

Totalt elva lärosäten¹⁴² har redovisat någon form av uppdragsavtal med respektive holdingbolag. I tre av fallen gäller avtalen tjänster och uppdrag som lärosätet utför åt holdingbolaget.¹⁴³ Den kan till exempel röra sig om ekonomiadministration eller uthyrning av vd och personal när anställda saknas i holdingbolaget. Ett lärosäte har inget avtal mellan lärosäte och bolag, men det finns däremot avtal mellan bolag inom koncernen.¹⁴⁴

Vi kan konstatera att sju holdingbolag arbetar med uppdragsutbildning utan att det finns uppdragsavtal om detta. Tre av de sex bolag som driver innovationskontor saknar tydlig reglering av detta i avtal. Tre bolag driver innovationskontor men saknar uppdragsavtal med lärosätet kring detta. Att det saknas avtal om den verksamhet som bedrivs innebär bland annat en risk för att lärosätet saknar tillräcklig insyn i om verksamheten bedrivs i enlighet med

¹³⁸ Kungliga Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet (avser 2019) samt Örebro universitet.

¹³⁹ Minnesanteckning 2019-09-27 från intervju med vd för Linnaeus University Development AB, Minnesanteckning 2019-09-23 från intervju med vd för KTH Holding AB.

¹⁴⁰ Minnesanteckning 2019-09-25.

¹⁴¹ KTH (2020-01-14) Återkoppling på faktagranskning.

¹⁴² Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet och Umeå universitet. Sedan 2018 tecknar Karolinska institutet enligt egen utsago avtal direkt med respektive dotter- eller tjänstebolag (se inkommen handling från Karolinska institutet 2020-01-14).

¹⁴³ Karlstads universitet Holding AB, Uppsala universitet Holding AB och MIUN Holding AB.

¹⁴⁴ Kungliga Tekniska högskolan.

riksdagens ambitioner och regeringens beslut, och dessutom saknar insyn i huruvida verksamheten bedrivs effektivt och med god hushållning.

Vissa av uppdragsavtalen reglerar specifika tjänster holdingbolaget ska utföra, som att driva innovationskontoret, hantera lärosätets immateriella rättigheter eller genomföra en specifik uppdragsutbildning. Det finns dock flera exempel på uppdragsavtal som innehåller mer generella formuleringar, exempelvis att "holdingbolaget ska leverera stöd åt [lärosätet] och dess forskare, lärare och studenter vad avser frågor kring innovation och nyttiggörande"¹⁴⁵. I vissa fall är även holdingbolagets uppdrag enligt bolagsordningen angiven i avtalet. Detta sammantaget gör det svårt att avgöra vilka tjänster lärosätet betalar för, vilket innebär att det är svårt att avgöra om verksamheten bedrivs effektivt och med god hushållning.

Ersättningen som utgår till holdingbolagen enligt avtalen varierar från omkring 100 000 kronor upp till 23 miljoner kronor per år.

Få lärosäten följer upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen. Av de åtta lärosäten som tecknat uppdragsavtal med holdingbolaget, där lärosätet är uppdragsgivare, saknar två avtal skrivningar om uppföljning av uppdragen. Totalt anger fem avtal¹⁴⁶ att uppföljning eller avstämning ska ske, och två avtal¹⁴⁷ ställer krav på rapportering av antalet arbetade timmar. Endast tre lärosäten har kunnat redovisa att uppföljning har genomförts med holdingbolaget. Ytterligare ett lärosäte uppger att en årlig rapportering av genomfört uppdrag görs av holdingbolaget till universitetsstyrelsen.¹⁴⁸

Riksrevisionen bedömer att det finns risk för bristande hushållning och effektivitet eftersom uppdragsavtal ofta saknas och inte alltid följs upp.

4.3 Riskhanteringen är inte alltid ändamålsenlig

Samma regler och riktlinjer för riskhantering gäller för holdingbolagen vid lärosätena, som för andra statligt ägda bolag. För fler än hälften av holdingbolagen framgår det av arbetsordningen hur styrelsen ska arbeta med riskfrågor. Genom intervjuer med ordföranden kan vi konstatera att endast tre bolag har en ordning för riskhantering som går utöver att risker utgör en stående punkt på

¹⁴⁵ Uppdragsavtal avseende åren 2013–2017 och 2019 mellan Stockholms universitet och Stockholms universitet Holding AB.

¹⁴⁶ Uppdragsavtal tecknat av Göteborgs universitet avseende åren 2014–2015, 2016–2017, 2018–2019, Karolinska institutet avseende åren 2015, 2017, Linköpings universitet avseende åren 2014, 2015–2018 (revidering av avtal), 2018, 2019, Sveriges lantbruksuniversitet 2017–2020, samt Umeå universitet avseende åren 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

¹⁴⁷ Uppdragsavtal tecknat av Stockholms universitet avseende åren 2013, 2014, 2015, 2016, 2017. Göteborgs universitet (2020-01-13) Återkoppling på faktagranskning.

¹⁴⁸ Uppdragsavtal avseende åren 2014–2015, 2016–2017 och 2018–2019 mellan Göteborgs universitet och GU Ventures AB.

styrelsemötena. I flera bolag beskrivs riskhanteringen som en verksamhet som antingen sker i samband med investering, som en del av vd:s rapportering till styrelsen eller som en löpande dialog, vilket anges bero på att verksamheten är så liten.

Ingen arbetsordning som vi har tagit del av har hanterat hur styrelsen ska analysera risker eller följa upp rutiner i riskhanteringen och åtgärder för riskhantering. I två bolag anger ordföranden att man utvärderat riskhanteringen systematiskt. Vanligast är dock att man i stället gör nya riskbedömningar eller på något annat sätt, dock inte systematiskt, utvärderar sitt risktagande.

Majoriteten av styrelseordförandena redogör tydligt i intervjuer för de mest väsentliga riskerna i bolagen. Det finns dock en variation i vilka typer av risker som tas upp, och hur strukturerat respektive ordförande redogör för riskerna. Granskning av styrelsedokumentation för 2018 understryker att riskhanteringen varierar mellan bolagen. Fem bolagsstyrelser hanterade risker vid varje möte, medan de allra flesta tog upp risk några gånger per år. I en bolagsstyrelse hanterades risk en gång under året, i en annan styrelse togs inga risker upp under 2018.

Sammantaget visar granskningen att de flesta bolagsstyrelserna arbetar med riskhantering på något sätt. Flera bolag saknar dock en skrivning i styrelsens arbetsordning som anger dess ansvar för riskhantering, och endast tre bolag har en mer utarbetad struktur för riskhanteringen.

Riksrevisionen bedömer att det finns risk för brister i riskhanteringen, vilket också innebär att det finns risk att riksdagen inte kan få tillräcklig information om riskerna i bolagen.

4.4 Flertalet bolag saknar mål och strategier

Under 2018 hade 8 av 15 bolagsstyrelser¹⁴⁹ beslutat om mål för bolagens verksamhet med investeringar i forskningsidéer. Av de sju holdingbolag som inte hade detta saknade tre även en beslutad strategi för investeringsverksamheten. Av de övriga åtta holdingbolag som har beslutade mål för investeringsverksamheten har sex också tydliga mål om exempelvis antal investeringar eller avyttringar samt beslutade investeringsstrategier. Två holdingbolag har mer övergripande formulerade strävansmål. Av de 15 holdingbolagen har 10 en policy för avyttringar av bolag, en så kallad exitstrategi.

Fem bolag hade tydliga avkastningsmål under 2018, kan vi konstatera genom granskning av ägardirektiv och stämmoprotokoll samt genom intervjuer med vd. Tre lärosäten har angett ekonomiska mål för holdingbolaget i ägardirektiven, som

¹⁴⁹ Granskningen omfattar 17 bolag. I ett bolag saknas underlagen och i ett annat saknas investeringsverksamhet, varför vi här enbart refererar till 15 bolag.

ska beslutas av bolagsstämman för att vara bindande, såsom avkastningskrav för investeringar.¹⁵⁰ För ytterligare ett bolag har beslut om ekonomiska mål tagits av bolagsstämman, utan att målet framgår av ägardirektiven.¹⁵¹ Flera ägardirektiv ger uttryck för att verksamheten i holdingbolaget ska vara lönsam och ge avkastning, i vissa fall uttryckt över en tidsperiod, samt vad bolagsstämman och styrelsen för holdingbolaget bör beakta vid fastställande av ekonomiska mål när ansvaret överläts.

Det bör i detta sammanhang noteras att beslut med direktiv till ett aktiebolag inte kan fattas på samma sätt som exempelvis när regeringen ger direktiv till en myndighet. En myndighet utgör en del av den juridiska personen staten, medan ett aktiebolag är en självständig juridisk person. Varken regeringen eller dess myndigheter (lärosäten) kan från aktiebolagsrättslig synpunkt formellt styra ett bolag genom beslut med direktiv till bolaget med mindre än att det fastställs av respektive bolagsstämma.¹⁵²

Flertalet holdingbolag saknar mål om avkastning. Regeringen har beslutat att de ekonomiska målen för holdingbolagen ska motsvara de ekonomiska mål som satts för andra bolag med liknande inriktning. Det är dock inte självklart vilka andra bolag som är jämförbara med avseende på ekonomiska mål, i synnerhet efter att riksdagen beslutat att verksamheten i de statligt ägda, direktinvesterade riskkapitalbolagen Fouriertransform och Inlandsinnovation skulle inordnas under Saminvest AB, som investerar i fonder.¹⁵³ Saminvest har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, som i dagsläget dock saknar formulering, och några ekonomiska mål har ännu inte beslutats för bolaget.¹⁵⁴

Statligt ägda RISE, Research Institutes of Sweden AB, har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag och är vinstdrivande, men inte vinstutdelande. De ekonomiska målen för RISE innebär en nettoskuldssättningsgrad på högst 30 procent samt en rörelsemarginal på minst 3 procent från 2010. Almi Företagspartner har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, men saknar av ägaren fastställda ekonomiska mål. Almi ska dock bedriva sin låneverksamhet så att kapitalet bevaras nominellt intakt.¹⁵⁵ Det är dock inte självklart att RISE och Almi Företagspartner är jämförbara med holdingbolagen vid lärosätena.

¹⁵⁰ Linköpings universitet, Lunds universitet och Mittuniversitetet.

¹⁵¹ Protokoll årsstämma i KTH Holding AB (2018-06-11).

¹⁵² Prop. 1990/91:87 s. 132.

¹⁵³ Prop. 2015/16:110 *Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt*, bet. 2015/16:NU23, rskr. 2015/16:295.

¹⁵⁴ Skr. 2018/19:140 *2019 års redogörelse för företag med statligt ägande*.

¹⁵⁵ Skr. 2018/19:140 *2019 års redogörelse för företag med statligt ägande*.

I de bolag som saknar avkastningsmål menar styrelseordföranden inte att det är ett problem för verksamheten. I stället framhåller några att ett sådant skulle motverka syftet med verksamheten eller att det vore mer meningsfullt med mål om bidraget till samhället. Vd för de bolag som saknar avkastningsmål anger i intervjuerna vanligen att eventuellt överskott ska återinvesteras i nya företag. Samtidigt nämner flera samhällseliga mål och lyfter svårigheterna att göra avkastning när man investerar i tidiga faser och med hög risk. Även kapitalbrist återkommer som en fråga i det här sammanhanget. Det är enligt vd i flera bolag vanligt att det finns en förväntan om att man ska göra vinst, även om det inte finns ett uttryckt procentuellt mål om avkastning.

Riksrevisionen bedömer att det föreligger risk för att verksamheten i bolagen inte bedrivs i enlighet med riksdagens ambition om affärsmässighet i de fall då det saknas strategier och ekonomiska mål.

5 Bolagens investeringsarbete följer i stort sett riktlinjerna

Nedan redovisar vi resultaten av granskningen av om holdingbolagens arbete med investering i projektbolag är förenlig med riksdagens beslut.

De operationaliserade bedömningsgrunderna i den här delen av granskningen innebär att holdingbolagen ska genomföra sitt grundläggande uppdrag att främja samverkan mellan lärosäte och industri och stödja innovationsutvecklingen. Det ska göras genom att investera i projektbolag som bedriver forsknings- och utvecklingsarbete för kommersiell exploatering, där verksamheten utgörs av kunskaper framtagna eller uppkomna inom ramen för verksamheten vid lärosätet. Eftersom holdingbolagen är aktiebolag och saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag, ska verksamheten i investeringsverksamheten vara ekonomiskt lönsam.

Riksrevisionens samlade bedömning är att det investeringsarbete som bedrivs i de granskade holdingbolagen i stort sett följer riktlinjerna för verksamheten. De viktigaste iakttagelserna som utgör grund för den bedömningen är:

De allra flesta holdingbolagen investerar i projektbolag. Dessa bolag bedriver forsknings- och utvecklingsarbete för kommersiell exploatering. Det finns en tydlig koppling till forskning eller utbildning på lärosätet i de allra flesta fall.

Det förekommer att investeringarna i nya bolag genererar överskott, men enligt bolagen är majoriteten av investeringarna inte ekonomiskt lönsamma på kort sikt, vilket är enligt förväntan.

5.1 Nästan alla bolag bedriver investeringsverksamhet

Holdingbolagen investerar vanligen i bolag som anges bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för kommersiell exploatering. Bara ett holdingbolag har rapporterat att det saknar investeringsverksamhet. Enligt uppgift från lärosätena har holdingbolagen också någon typ av mål om avkastning eller att vara vinstdrivande, med undantag för enstaka aktiebolag med vinstbegränsning.

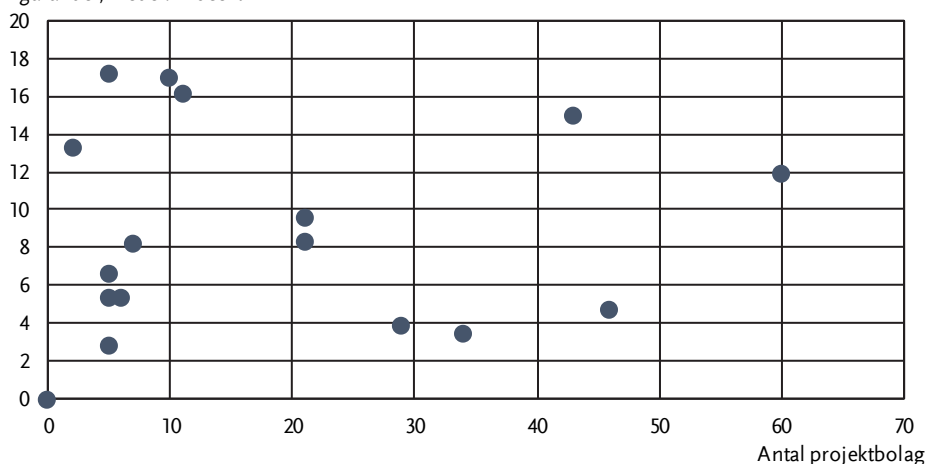
Det är stor variation i hur mycket de olika koncernerna arbetar med investeringar. Exempelvis hade Lunds universitets holdingbolag 60 bolag i sin investeringsportfölj vid utgången av 2018 jämfört med Umeå universitets holdingbolag som vid samma tidpunkt hade 5 bolagsinvesteringar. Av 17 holdingbolag är det endast ett bolag som inte redovisat någon

investeringsverksamhet. Brist på kapital anges generellt av bolagen som ett skäl till att investeringsverksamheten varit begränsad.¹⁵⁶

Vanligen äger holdingbolagen en mycket liten andel av projektbolagen, som visas av diagrammet nedan.

Diagram 4 Delägarskap i projektbolag 2018-12-31.¹⁵⁷

Ägarandel, medel. Procent



Källa: Bearbetade data från lärosätena.

5.1.1 Vanligt med investmentbolag

Investeringsverksamheten sker antingen i moderbolaget eller är förlagd till ett tjänstebolag, ett så kallat investmentbolag, som kan vara delägt. I dagsläget har tio holdingbolag ett investmentbolag. Vanligen är investmentbolagen delägda. KTH:s holdingbolag redovisar exempelvis investeringar i två delägda riskkapitalfonder – varav endast en fortfarande är aktiv – och ett helägt bolag, vilket dock planeras att avvecklas.¹⁵⁸ Ägarandelen i delägda investmentbolag varierar mellan 0,10 och 66 procent. I 10 av 14 aktiva bolag är holdingbolagen inte majoritetsägare.

I delägda bolag är möjligheterna att påverka verksamheten mer begränsade, jämfört med i ett helägt bolag. Det innebär en risk för att investeringar i nya projektbolag avviker från de riktlinjer för holdingbolagen som riksdag och regering har beslutat om. Å andra sidan innebär deläggande av ett investmentbolag

¹⁵⁶ Minnesanteckning 2019-04-11 Möte med Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige.

¹⁵⁷ KI Holding äger option i ytterligare två bolag som ej ingår i diagrammet.

¹⁵⁸ KTH Chalmers Capital KB och Luminar Ventures AB. KTH Holding AB är även passiv minoritetsägare i Luminar Ventures managementbolag Luminar Management Holding AB. Se inkommen handling från KTH 2020-01-14.

att bolaget får tillgång till mer kapital, och att riskerna fördelas på fler.¹⁵⁹ Riksrevisionen har inte granskat arbetet i eller förvaltningen av investmentbolagen.

5.1.2 Anknytningen till lärosätet brister i några fall

Verksamheten i projektbolagen ska bestå av projekt och kunskaper framtagna eller uppkomna inom ramen för verksamheten vid lärosätet. Lärosätena anger i de allra flesta fall att det finns en anknytning, antingen till forskare eller studenter vid lärosätet, eller att det har funnits en sådan koppling genom att affärsidén kommer från forskning vid lärosätet. På ett lärosäte är dock anknytningen oklar i något fall och man har investerat i bolag med gott anseende, låtit anknytningen bestå av kontakter med företagsledningen eller med innovatörerna, utan att det i dagsläget är tydligt om det fanns en direkt koppling till lärosätet.¹⁶⁰

Riksrevisionen bedömer att investeringsverksamheten i de flesta fall följer riksdagens krav på anknytning till forskning och utbildning vid lärosätet. Det är stor variation i hur omfattande verksamheten är.

5.2 Få investeringar är lönsamma på kort sikt

Holdingbolagen kan arbeta för värdeskapande på olika sätt, där investering i och försäljning av andelar i nya bolag är en kärnuppgift. Intervjuer med vd visar att det förekommer att bolagen gör vinst på sina investeringar, i vissa fall genom försäljningar för åtskilliga miljoner.¹⁶¹ Samtidigt visar våra intervjuer att det vanligaste är att investeringarna i tidiga faser inte genererar något överskott till bolagen på kort sikt, cirka 3–5 år. Som vi visade i kapitel 2 har de flesta bolagen ackumulerat kapital under de senaste fem åren – dock inte nödvändigtvis genom investeringar och avyttringar av bolag.

De allra flesta bolagen har någon form av uppföljning av de bolag som de avyttrar. I några fall finns en struktur för vilken information som man använder för att följa upp tidigare ägda bolag, till exempel hur många som bolaget sysselsätter och hur mycket skatt det betalar in. Den vinst som det enskilda bolaget gör på respektive investering bör därför ses även i ljuset av hur tidigare ägda bolag presterar efter att det har sålts av.

¹⁵⁹ SOU 2012:41-slutbetänkande, s. 42.

¹⁶⁰ Minnesanteckning 2019-09-23 Intervju med vd och CFO på KI Holding AB.

¹⁶¹ Minnesanteckning 2019-09-26 Intervju med vd för LTU Holding AB, 2019-09-27 Intervju med vd för GU Ventures AB, 2019-09-26 Intervju med vd för LU Holding AB, 2019-09-26 Intervju med vd på SU Holding AB, 2019-09-26 Intervju med vd för SLU Holding AB, 2019-09-17 Intervju med vd för Uppsala universitet Holding AB.

Riksrevisionen bedömer att verksamheten med investering i projektbolag sällan är lönsam, sett till samtliga holdingbolag, men att det också finns flera exempel på att investeringar i projektbolag kan göras med vinst.

Referenslista

Litteratur

Föreningen Universitetsholdingbolag i Sverige, FUHS (2018) *Regera, delegera eller ignorera – en betraktelse över ägarstyrningen av lärosätenas holdingbolag*.

Göteborgs universitet (2020-01-13) Återkoppling på faktagranskning.

Inkommen handling från FUHS 2020-01-10, återkoppling på faktagranskning.

Inkommen handling från Karolinska institutet 2020-01-14, återkoppling på faktagranskning.

Inkommen handling från Kungliga Tekniska högskolan 2020-01-14, återkoppling på faktagranskning.

Inkommen handling från Lunds universitet 2020-01-10, återkoppling på faktagranskning.

Kollegiet för svensk bolagsstyrning (2016) *Svensk kod för bolagsstyrning*, reviderad 2016-12-01.

Nygårds, P. (2006) *Åtgärder för en effektivare holdingbolagsstruktur* (Holdingbolagsutredningen).

Riksrevisionsverket (1996a) *Högskolans samverkan med näringslivet*. Rapport 1996:56.

Riksrevisionsverket (2001) *Från forskning till tillväxt – statligt stöd till samverkan mellan högskola och näringsliv*. Rapport 2001:11.

Riksrevisionen (2005) *Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället*. Rapport 2005:2.

Riksrevisionen (2011-03-22) *Revisionsrapport: Umeå universitets relation till Uminova Holding AB*, dnr 32-2010-0705.

Riksrevisionen (2011-04-18) *Revisionsrapport revision vid Sveriges lantbruksuniversitet 2010*, dnr 32-2010-0675.

Riksrevisionen (2012-04-16) *Revisionsrapport Umeå universitets årsredovisning 2011 och relation till Uminova Holding AB*, dnr 32-2011-0674.

Riksrevisionen (2012-04-20) *Revisionsrapport Luleå tekniska universitets relation till LTU Holding AB*, dnr 32-2011-0670.

Riksrevisionen (2017-03-27) *Linköpings universitet revisionsrapport – rutiner och intern styrning och kontroll*, dnr 3.1.2-2016-0594.

Riksrevisionen (2015) *Regeringens hantering av risker i statliga bolag*.

Rapport 2015:15.

Riksrevisionen (2019-01-22) *Mittuniversitetet revisionsrapport – rutiner och intern styrning och kontroll*, dnr. 3.1.2 – 2018–0733.

Skrivelse från Umeå universitet till Näringsdepartementet dnr N96/3218/FoU.

Skrivelse från Linköpings universitet ställd till Näringsdepartementet dnr N96/2420/EIM.

Skrivelse från Högskolan i Halmstad 1996-03-27 ställd till Näringsdepartementet dnr N96/764/FoU.

Skrivelse från Lunds universitet 1996-02-19, ställd till Näringsdepartementet dnr N/96/441/FoU.

SISTER (2006) *Kartläggning av holdingbolag kring universitet och högskolor*.
Swedish Institute for Studies in Education and Research.

Vinnova (2015) *Utvärdering av innovationskontor till Utbildningsdepartementets fördelning av medel till innovationskontor vid universitet och högskolor*,
dnr 2014-06382.

Vinnova (2017-06-30) *Medel till innovationskontor* Hämtad 2019-12-09 från
<https://www.vinnova.se/m/universitet-och-hogskolors-strategiska-samverkan/medel-till-innovationskontor/>.

Utredningar

SOU 1996:70 *Samverkan mellan högskolan och näringslivet*.

SOU 2012:41 *Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar*.

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (2005:551).

Budgetlagen (2011:203).

Högskolelagen (1992:1434).

Lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar (1949:345).

Regeringsformen (1974:152).

Årsredovisningslagen (1995:1554).

Riksdagstryck

Betänkande 2011/12: UbU1.

Betänkande 2014/15: UbU1.

Betänkande 2015/16: UbU1.

Budgetproposition 1996/97:1.

Budgetproposition 2006/07:1.

Budgetproposition 2007/08:1.

Budgetproposition 2011/12:1.

Budgetproposition 2015/16:1.

Budgetproposition 2017/18:1.

Budgetproposition 2018/19:1.

Dir. 2019:72 Kommittédirektiv: Ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor. Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019.

Prop. 1990/91:87 *Om näringspolitik för tillväxt.*

Prop. 1992/93:170 *Forskning för kunskap och framsteg*, bet. 1992/93: UbU15, rskr. 1992/93:NU 30, rskr. 1992/93:399.

Prop. 1993/94:177 *Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft*, bet. 1993/94: UbU12, protokoll med beslut 1993/94:117.

Prop. 1995/96:141 *Aktiv förvaltning av statens företagsägarande*, bet. 1995/96:NU26, protokoll med beslut 1995/96:109.

Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*

Prop. 1996/97:5 *Forskning och samhälle*, bet. 1996/97:UbU3, protokoll 1996/97:43.

Prop. 1998/99:94 *Vissa forskningsfrågor*, bet. 1999/2000:UbU3, protokoll med beslut 1999/2000:16.

Prop. 1998/99:22 *Sekretess för vissa uppgifter hos uppdragsmyndigheter m.m.*

Prop. 2001/02:2 *FoU och samverkan i innovationssystemet*, bet. 2001/02: UbU4, rskr. 2001/02:89–100.

Prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*. Bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag.*

Prop. 2015/16:110 *Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt*. Bet. 2015/16:NU23, rskr. 2015/16:295.

Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, bet. 2016/17: UbU12, rskr. 2016/17:208.

Regeringen (1995) *Regeringsbeslut. Bemyndigande att bilda holdingbolag vid vissa universitet och högskolor. Bilaga 2, bolagsordning för holdingbolagen*. N95/1443.

Regeringen (1996) *1996 års redogörelse för företag med statligt ägande*, skr. 1996/97:20.

Regeringen (2012-02-23) *Riktlinjer för utövande av statens äganderätt i vissa bolag som förvaltas av universitet och högskolor*, U2011/6745/UH.

Regeringen (2003-12-18) *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende anslag till universitet och högskolor m.m. dnr U2003/4918/UH*.

Regeringsbeslut (1997-12-18) *Närings- och handelsdepartementet*, N96/441.

Regeringskansliet (1997-12-01) *Protokoll 1997-11-24, dnr N97/3296, bilaga 4*.

Regeringskansliet (2017) *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2017*. Beslutad av regeringen 2016-12-22, att gälla fr.o.m. 2017-01-01. Regeringskansliet.

Regeringskansliet (2019) *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018*.

Regeringskansliet (2019) *BakgrundsPM till NIR 16 september 2019, Dp 3: Innovationsstöd vid universitet och högskolor*. Promemoria 2019-09-04 U2019/.

Regeringens skrivelse 2018/19:140, *2019 års redogörelse för företag med statligt ägande*.

Regeringsbeslut 2011-05-12 *Uppdrag till lärosäten som förvaltar holdingbolag*, dnr U2010/4085/UH.

Regeringsbeslut (2014-12-11) *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål*.

Regeringsbeslut (2014-12-22) *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål*.

Regeringsbeslut (2016-12-08) *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål*.

Regeringsbeslut (2017-11-16) *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:13 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Regeringsbeslut (2017-12-18), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 3:12 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Regeringsbeslut (2018-11-22), Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skatteutskottets betänkande 1984/85:2 om vissa företagsskattefrågor m.m.

Skr. 1996/97:20 1996 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Skr. 1998/98:20 1997 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Skr. 2018/19:101 Årsredovisning för staten.

Bilaga 1.

Tabell 4 Startår, tillfört kapital och medel (miljoner kronor) samt anställningar i holdingbolagen och helägda tjänstebolag.

Lärosäte som förvaltar holdingbolaget	Bildat år	Start-kapital	Kapitaltillskott från regeringen / lärosätet	Bidrag från Vinnova (VFT)	Antal anställningar 2018	Förändr. anställningar 2014–2018, procent
Göteborgs universitet	1995	6	11,4	5,24	24	-8
Högskolan i Borås	2002	5	0	0	2	100
Högskolan i Halmstad	1994	4	0	0	4	33
Högskolan Kristianstad	2002	5	0	0	2	0
Karlstads universitet	2002	5	0	14,39	0	0
Karolinska institutet	1995	5	5	20,13	19	-21
Kungl. Tekniska högskolan	1994	7	9,075	32,72	12	33
Linköpings universitet	1994	5	7,775	11,40	19	-21
Linnéuniversitetet	2007	0,2	0	0	0	0
Luleå tekniska universitet	1994	4	0	1,89	31	35
Lunds universitet	1994	10	5	26,09	4	-71
Mittuniversitetet	2012	2	9,05		0	0
Stockholms universitet	1995	5	7	0	4	-33
Sveriges lantbruksuniv.	1995	4	10,7	7,97	10	11
Uppsala universitet	1995	9	5	18,88	16	433
Umeå universitet	1995	5	4	10,35	5	67
Örebro universitet	2012	2	0	0	19	280

Källa: Bolagens årsredovisningar. Det förekommer att samma personer är anställda i olika bolag inom samma koncern, varför "anställningar" i tabellen inte ska läsas som "antal personer".

Tabell 5 Omsättning, tillgångar och resultat (miljoner kronor) i holdingbolagen och helägda dotterbolag.

Lärosäte som förvaltar holdingbolaget	Omsättning 2018	Förändr. omsättning 2014–2018, procent	Tillgångar 2018	Förändr. tillgångar 2014–2018, procent	Resultat 2018	Samlat resultat 2014–2018
Göteborgs universitet	47,34	18	102,35	215	24,128	61,575
Högskolan i Borås	0	0	3,93	-5,9	7,834	-0,46
Högskolan i Halmstad	6,38	2 025	15,01	285	-0,206	2,483
Högskolan Kristianstad	19,82	1	20,8	17	-0,318	0,813
Karlstads universitet	36,66	12	60,27	70	8,03	16,186
Karolinska institutet	71,44	-4	64,53	-10	1,591	-30,152
Kungl. Tekniska högskolan	18,27	35	51,39	61	7,834	8,671
Linköpings universitet	55,12	7	42,05	26	0,895	0,359
Linnéuniversitetet	0,13	0	3,14	149	-0,134	-0,375
Luleå tekniska universitet	46,90	33	42,59	35	-0,78	-2,735
Lunds universitet	12,84	-9	106,06	82	14,554	51,603
Mittuniversitetet	4,98	315	10,99	98	151,3	2,175
Stockholms universitet	6,75	-29	7,81	-9	0,577	2,935
Sveriges lantbruksuniv.	15,51	26	30,65	88	4,346	5,220
Uppsala universitet	30,23	4 367	119,34	80	31,969	3,102
Umeå universitet	19,24	36	29,55	18,3	0,256	0,3
Örebro universitet	43,89	310	21,87	157	-0,114	4,192

Källa: Bolagens årsredovisningar.