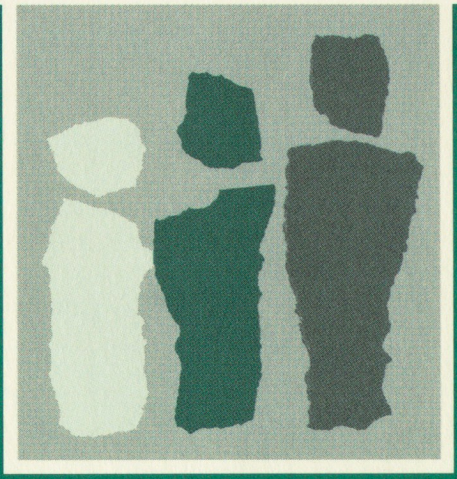
RefKB Occ



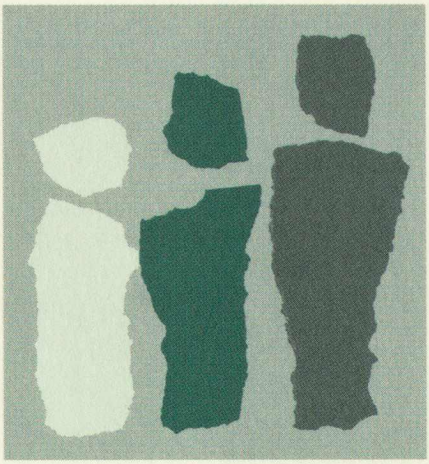
ETT AKTIEBOLAG FÖR SERVICE TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR M.M.

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

RefkB Occ



ETT AKTIEBOLAG FÖR SERVICE TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR M.M.

SOU 1995:73

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Statens offentliga utredningar
1995:73
Utbildningsdepartementet

Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m.

Betänkande av Utredningen av ett servicebolag för universitet och högskolor m.m.
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20000-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Genom beslut den 23 mars 1995 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram material och lägga fram de förslag som behövs för att regeringen skall kunna ta slutlig ställning till frågan om att bilda ett statligt helägt servicebolag där högskolorna är företrädare för staten.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 28 april 1995 universitetsdirektören Johnny Andersson som särskild utredare fr.o.m. den 23 mars samma år.

Som sakkunnig har medverkat rektorn Ingemar Lind.

Som experter har medverkat administrativa chefen Stig Ekman, revisionsdirektören Dan Pederson och akademiombudsmannen Marianne Andersson.

Sekreterare i utredningen har varit chefsjuristen Gustaf Dyrssen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen av ett servicebolag för universitet och högskolor.

Utredningen har i enlighet med sina direktiv samrått med den särskilde utredare som har till uppgift att förbereda inrättandet av Högskoleverket och ombildningen av Verket för högskoleservice (VHS), med Konkurrensverket och VHS. Samråd med Riksrevisionsverket har skett genom att verket haft en företrädare, revisionsdirektören Dan Pederson, som expert i utredningen. Utredningen har vid två tillfällen informerat och utbytt synpunkter med berörda huvudorganisationer på arbetsmarknaden.

Utredningen får härmed överlämna sin rapport Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 22 juni 1995.

Johnny Andersson

Gustaf Dyrssen

Innehållsförteckning

Sammanfattning 7

Förordningsförslag 9

1 Bakgrund 11
1.1 Något om VHS tillkomst 11
1.2 Förstudien, VHS problem och förslag till lösningar 11
1.3 Förslag till ett nytt högskoleverk och om godkännande att bilda ett statligt helägt servicebolag 16
1.4 Utredningsuppdraget 17

2 Samverkansform för serviceorganisationen 19
2.1 Ett privaträttsligt subjekt eller en myndighet 19
2.2 Val av privaträttslig associationsform 21
2.3 Allmänt om aktiebolag 23
2.4 Ägarstruktur och inflytandefrågor 25

3 Servicebolagets verksamhet 29
3.1 Förvaltningsuppgifter skall inte överlämnas till bolaget . . 29
3.2 Den övergripande verksamhetsidén (affärsidén) 30
3.3 Om serviceuppgifterna i allmänhet 31
3.4 Antagning av studenter till grundläggande högskoleutbildning 32
3.5 Upphandling 34
3.6 Juridisk service 36
3.7 Administrativ utveckling/ADB-service 37

4 Servicebolagets ekonomi 39
4.1 Allmänt om servicebolagets kapitalbehov 39
4.2 Beslut om ägartillskott 41
4.3 Servicebolagets aktiekapital 42
4.4 Finansiering av den löpande driften 43
4.4.1 Ekonomiskt resultat under 1992/93–1994/95 44
4.4.2 Ekonomisk prognos för de tolv första månaderna . 46
4.4.3 Finansiering av driftsunderskott för de tolv första månaderna 47

†1 15-0781

4.4.4 Sammanfattande bedömning av frågan om servicebolagets finansiering av den löpande driften m.m. 48
4.5 Pensionskostnadernas fördelning 49
4.6 Värdering och överföring av tillgångar m.m. 50
4.7 Vissa konkurrensrättsliga frågor 52
4.8 Mervärdesskatt (moms) 56
4.9 Revision 57

5 Förberedelser inför verksamhetsövergången samt utredningens förslag i sammanfattning 59
5.1 Förberedande arbete 59
5.2 Utredningens förslag 61

Bilagor
Kommittédirektiv 63

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är sammanfattningsvis att ta fram det material och lägga fram de förslag som behövs för att regeringen skall kunna ta slutlig ställning till frågan om att bilda ett statligt helägt servicebolag där högskolorna är företrädare för staten.

I vår analys och värdering av att bedriva serviceverksamheten i bolagsform kommer vi i första hand fram till att en privaträttslig associationsform är överlägsen myndighetsformen – detta även om formen uppdragsmyndighet skulle väljas. Endast den privata associationsformen ger nämligen universiteten och högskolorna det direkta inflytandet över "sin egen" serviceverksamhet som vi menar är en förutsättning för en framgångsrik drift av dessa verksamheter. Bland de tillgängliga privaträttsliga associationerna är aktiebolaget den i princip enda tänkbara formen. Vi menar alltså att regeringen har utomordentligt goda skäl för att – i enlighet med de givna utgångspunkterna – besluta att bilda ett aktiebolag för servicetjänster till högskolorna.

Servicebolaget skall vara statligt helägt och universitet och högskolor skall gemensamt företräda ägaren (staten). Vi menar att detta gemensamma företrädarskap måste regleras – lämpligen genom regeringsföreskrifter i förordningsform. Vi lägger fram ett förslag till förordningstext.

Det nya servicebolaget bör få till syfte (övergripande affärsidé) att till universitet och högskolor mot ersättning tillhandahålla och utveckla den service som dessa efterfrågar. Bolaget måste härutöver kunna få sälja sina tjänster till andra myndigheter och organisationer. Eftersom det alltså rör sig om rena servicetjänster kan det aldrig bli fråga om myndighetsutövande eller i övrigt uppgifter av förvaltningskaraktär.

Målet för verksamheten måste som vi ser det bli att bolaget inom sitt område blir det mest kompetenta och därmed kommersiellt bästa alternativet på sina respektive marknader.

Konkret anser vi att servicebolaget inledningsvis skall – förutom området administrativ utveckling/ADB – överta de uppdragsfinansierade serviceverksamheter som i dag ligger på Verket för högskoleservice (VHS). För var och en av dessa – dvs. antagnings-, upphandlings- och juridisk verksamhet – redovisar vi särskilda verksamhetsidéer.

Upphandlingsverksamheten bör även inom bolagets ram få rätt att teckna s.k. ramavtal för avrop avseende såväl universitet och högskolor som statsförvaltningen i övrigt. Det bör ske genom särskilt uppdrag från regeringen.

Servicebolaget skall bildas inom befintliga ekonomiska ramar. Några nya ekonomiska medel kommer inte att tillskjutas från statsmakternas

sida. Det kapitaltillskott som kommer att krävas får därför högskolesektorn själv tillhandahålla. Dock gäller naturligtvis att bolaget genom särskilt avtal med staten måste få ersättning för att överta statens pensionsåtagande för den personal som går över.

Bolagets löpande drift och avkastning kommer – i vart fall efter en kortare period – att kunna finansieras genom försäljning av bolagets tjänster.

Bolaget bör av befintliga statliga tillgångar endast överta det databaserade stödsystemet för antagning (H91). Systemet är avskrivet och representerar därför inget ingående värde för bolaget. Bolaget måste – såvitt vi förstår – omedelbart satsa vissa resurser på att uppgradera det befintliga systemet och kommer troligen på längre sikt att vilja bygga upp ett helt nytt.

Allmänna konkurrens- och upphandlingsregler kommer att vara tillämpliga på servicebolaget. Vi menar att det inte kommer att möta några svårigheter att upprätthålla konkurrensneutralitet. Bolagets ledning har naturligtvis ett långtgående ansvar för detta. Likaså är det de ansvarigas uppgift vid universitet och högskolor att tillse att upphandlingsbestämmelserna tillämpas på ett korrekt sätt vid upphandling av bolagets tjänster.

Det faktum att bolaget – till skillnad från vad som oftast gällt för VHS del – kommer att debitera mervärdesskatt från sina kunder, innebär ingen merkostnad för universitet och högskolor.

Den ena av bolagets två revisorer bör utses av Riksrevisionsverket (RRV). Den andre väljs i vanlig ordning vid bolagsstämman.

Förslag till förordning (1995:000) om gemensam förvaltning av aktierna i aktiebolaget för service till universitet och högskolor m.m.

Allmänt

1§ Samtliga aktier i aktiebolaget för service till universitet och högskolor m.m. (servicebolaget) ägs av staten. Staten företräds av de universitet och högskolor som har staten som huvudman. Universiteten och högskolorna utser en gemensam ställföreträdare att företräda staten vid bolagsstämman.

Beslutande församling

2§ Beslut om utseende av en gemensam ställföreträdare och om eventuella instruktioner till denne fattas i en särskild beslutande församling.

3§ I den beslutande församlingen ingår en företrädare för varje universitet och högskola med staten som huvudman. Dock företräds de självständiga konstnärliga högskolorna av en gemensamt utsedd företrädare. De närvarande företrädarna utser inom sig ordförande och bestämmer om de ytterligare regler som vid sidan av vad som anges i denna förordning skall gälla för handläggningen i församlingen.

4§ Företrädare för universitet eller högskola med egen fakultetsorganisation har två röster vardera och övriga företrädare en röst vardera.

5§ Som beslut gäller den uppfattning som majoriteten av de närvarande företrädarna förenar sig om (enkel majoritet). I fråga om ändring av bolagsordningen gäller dock endast den uppfattning som två tredjedelar av de närvarande företrädarna förenar sig om (kvalificerad majoritet). Vid lika röstetal gäller ordförandens uppfattning som slutligt beslut.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1995.

1 Bakgrund

1.1 Något om VHS tillkomst

Efter förslag under hösten 1991 (prop.1992/92:76) beslutade riksdagen att i och med utgången av juni 1992 lägga ned såväl Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som Utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH). Samtidigt bildades Verket för högskoleservice (VHS) jämte vissa ytterligare nya myndigheter.

Beträffande VHS uppgifter kan lämpligen hänvisas till propositionen Ett högskoleverk (prop.1994/95:165), s. 9 och 10, eller till verkets instruktion (1992:397). Allmänt kan emellertid konstateras att verket fick uppgifter av såväl anslagsfinansierad myndighetskaraktär som av uppdragsfinansierad servicekaraktär. Till de senare hörde att på uppdrag av universitet och högskolor (vid upphandling också av andra organisationer) biträda vid antagning av studenter till grundläggande högskoleutbildning och ha hand om utrustningsplanering och upphandling mot betalning.

1.2 Förstudien, VHS problem och förslag till lösningar

Relativt snart efter VHS tillkomst uppenbarade sig vissa inbyggda problem i den nya myndigheten. Ett grundläggande problem var den dubbla roll VHS fick genom att samtidigt vara både anslagsfinansierad central högskolemyndighet och uppdragsfinansierad serviceorganisation åt högskolorna. Detta gav VHS en oklar ställning och högskolorna blev osäkra om förutsättningarna för att utnyttja VHS, vilket troligen i sin tur ledde till att efterfrågan på servicetjänster begränsades.

Regeringen uppdrog i anledning härav åt VHS att, i samverkan med Svenska Akademiska Rektorskonferensen (SAR) och De Nya Högskolornas Rektorskonvent (NHR), göra en förstudie rörande förutsättningarna för förändrade styrformer m.m. Uppdraget genomfördes av en särskilt tillsatt *styrgrupp* och redovisades i en rapport – den s.k. förstudien – till regeringen efter sommaren 1994. Styrgruppen bestod av dåvarande generaldirektören Anitra Steen, rektorerna Jan Ling, Ingemar Lind, Birgitta Stymne samt universitetsdirektören Johnny Andersson. Sekreterare var konsulterna Klaes G. Andersson, Magnus Bäckstrand

och Christer Wretborn. I detta sammanhang finns anledning att redovisa vissa av de analyser och förslag som framkom i rapporten.

Redan i sin inledande analys av uppdraget konstaterar styrgruppen vikten av att universitet och högskolorna får en egen bestämmanderätt över servicefrågorna.

Regeringsuppdragets formulering om förändrade styrformer för VHS service till universitet och högskolor gör enligt styrgruppens mening det nödvändigt att tydliggöra vilka av VHS uppgifter som är att betrakta som serviceuppgifter till universitet och högskolor och vilka uppgifter som är sådana att de även i fortsättningen bör omfattas av ett nationellt ansvar. De av VHS uppgifter som är att betrakta som renodlade serviceuppgifter bör enligt styrgruppens mening ligga inom universitets och högskolors egen kompetens att besluta om, medan de av VHS uppgifter som är av nationell vikt även i fortsättningen bör tillhöra statsmakternas direkta ansvarsområde.

Styrgruppens arbete baserades i hög grad på en intervjuundersökning man lät göra med särskilt utvalda företrädare för universitet och högskolorna i syfte bl.a. att utröna intresset och behovet av att överta ansvaret för den serviceverksamhet som utövas av VHS. Under rubriken "styrgruppens förslag och bedömningar" ges en sammanfattning av bakomliggande problemställningar samt vad som bör göras för att komma till rätta med dessa. Vi har tolkat direktiven så att vår uppgift är att effektuera delar av dessa förslag. Det finns därför anledning att här återge det avslutande avsnittet i förstudien. Även i det fortsatta arbetet återkommer vi till studien.

Styrgruppens arbete måste ses mot bakgrund av de strukturella förändringar som högskoleväsendet genomgått under senare år. Ett avgörande steg i denna process togs med 1993 års högskolelag då övergången till mål- och resultatstyrning av universitet och högskolor blev genomförd. Decentraliseringen av ansvar och beslutsbefogenheter inom högskolesektorn har skapat en helt ny situation för universiteten och högskolorna och resulterat i en intensiv diskussion om hur den egna organisationen skall anpassas till de nya förutsättningarna och i vilken utsträckning man skall konkurrera respektive samverka med övriga universitet och högskolor i landet.

Omläggningen av det statliga styrsystemet för högskoleväsendet innebär att en rad olika uppgifter som tidigare låg inom olika centrala myndigheters kompetensområde inte längre omfattas av central reglering. En del av dessa uppgifter erbjuder VHS universitet

och högskolor som service men i vilken utsträckning VHS tjänster utnyttjas beslutar respektive universitet och högskola. Det är naturligt om universitet och högskolor nu överväger om det är mera rationellt att utföra dessa senare uppgifter i egen regi. För VHS, som endast i begränsad utsträckning har en marknad för sina servicetjänster utanför högskolesektorn, ställer det stora krav på anpassning av verksamheten.

VHS är inte bara en servicemyndighet för universitet och högskolor utan också central myndighet på högskoleområdet med myndighetsuppgifter enligt regeringens och riksdagens beslut. Denna dubbla roll har, menar styrgruppen, gett VHS en oklar ställning i förhållande till universitet och högskolor. Universitet och högskolor har inte sett VHS som sin serviceorganisation vilket bl.a. medfört att efterfrågan på VHS tjänster sannolikt blivit lägre än vad som annars varit möjligt.

VHS ansvar och ställning som central myndighet har inte heller åtföljts av motsvarande beslutsbefogenheter. Det har inneburit att VHS inte alltid kunnat agera med den handlingskraft och beslutsamhet som myndighetsansvaret krävt. Även när det gäller uppdragen från regering och riksdag har VHS således haft en otydlig roll.

Samtidigt visar den diskussion som initierats av ledningarna för universitet och högskolor att det inom högskoleväsendet finns behov av en organisation för samordning av vissa uppgifter och för bevakning av gemensamma intressen i förhållande till statsmakterna. Som framgår av styrgruppens behovsanalys finns det bland olika företrädare för universitet och högskolor en klar medvetenhet om behovet av samverkan kring många av de serviceuppgifter som VHS erbjuder. Det har inom universitets- och högskolevärlden också övervägts om VHS kan svara mot de krav som universitet och högskolor ställer på en gemensam organisation. VHS roll som anslagsmyndighet och det svaga inflytandet för universitet och högskolor har bl.a. angivits som skäl mot en sådan lösning. VHS har gjort den bedömningen, som styrgruppen delar, att en sådan roll för VHS skulle kräva så genomgripande förändringar i verkets struktur och organisation att det är fråga om en ny organisation.

Styrgruppens uppdrag har varit att genomföra en förstudie rörande förutsättningarna för förändrade styrformer m.m. av VHS service till universitet och högskolor. Styrgruppen har därvid analyserat VHS uppgifter för att klarlägga vilka som kan betraktas som serviceuppgifter till universitet och högskolor och vilka som är att betrakta som nationellt angelägna uppgifter.

VHS serviceuppgifter

Styrgruppen bedömer att följande VHS-uppgifter är renodlade serviceuppgifter.

Antagning av studerande till grundläggande högskoleutbildning utförs av VHS på uppdrag av universitet och högskolor. Statsmakterna har också klargjort att frågan om antagning av studerande är en lokal fråga för respektive universitet och högskola: Styrgruppen vill dock framhålla att det med hänsyn till bl.a. studenterna och behovet av effektivitet i platsutnyttjandet, kan vara en fördel att det även i fortsättningen förekommer en teknisk samordning kring dessa frågor.

Upphandling av kvalificerad utrustning m.m. och expertstöd i upphandlingsärenden utförs av VHS på uppdrag av universitet och högskolor. Styrgruppen vill understryka de ekonomiska vinster som ligger i en rationellt genomförd upphandling och i de ramavtal som träffats för olika områden. Även om materialet från styrgruppens behovsanalys skall tolkas försiktigt tyder det på att universitet och högskolor lägger ned anmärkningsvärt lite resurser på upphandling. Styrgruppen anser det ekonomiskt rationellt att ha tillgång till kvalificerad expertis i dessa frågor samt att kunna stimulera till en kvalificerad handläggning av upphandlingsärenden lokalt.

VHS erbjuder juridisk service till universitet och högskolor i form av uppdragsfinansierade konsultinsatser. Universitet och högskolor har något olika bedömning om behovet av juridisk kompetens. VHS-erfarenheten visar att det finns efterfrågan på juridisk kompetens med insikt och kunskaper om högskoleväsendet. Styrgruppen vill också peka på att företrädare för de nya högskolorna i behovsanalysen har redovisat ett stort behov av juridisk kompetens.

VHS stöd för administrativ utveckling och ADB-utveckling är endast i begränsad omfattning uppdragsfinansierad. Styrgruppen vill dock understryka att det bland universitet och högskolor finns ett starkt behov och intresse för samordnande insatser inom dessa områden. Det framgår bl.a. av de samarbetskonsortier som universitet och högskolor bildat för gemensam utveckling av administrativa styrsystem, datafrågor m.m. Styrgruppen anser att universitet och högskolor är starkt medvetna om detta och vikten av att frågor om administrativ utveckling m.m. bör ligga inom respektive universitets och högskolas ansvarsområde.

Uppgifter för en ny högskoleorganisation

Styrgruppens intervjuundersökning visar att det på ledningsnivån vid de aktuella universiteten och högskolorna finns en betydande samsyn om behovet av samverkan kring ett antal uppgifter som i dag utförs av VHS. De viktigaste motiven för samverkan är ekonomiska samt ansvaret gentemot studenterna och gemensamma intressen i förhållande till statsmakterna. Man tänker sig således en samverkansorganisation för samarbete kring olika sakområden samt för intressebevakning.

De områden som universitet och högskolor anger som lämpliga samarbetsområden är i huvudsak sådana uppgifter som i dag VHS utför. Uppfattningarna går något isär om vilka områden som kräver samverkan och vilka uppgifter som bör hanteras av varje universitet och högskola för sig. Styrgruppen gör ändå den bedömningen att VHS serviceuppgifter i allt väsentligt bör kunna övertas av en ny högskoleorganisation.

Samverkansorganisationens struktur

En ny samverkansorganisation för universitet och högskolor måste ha en viss stabilitet. Det är en förutsättning för att organisationen på ett effektivt och slagkraftigt sätt skall kunna hantera för universitet och högskolor gemensamma uppgifter och företräda universitet och högskolor gentemot statsmakterna. När uppgifter överlämnas till samverkansorganet måste beslut kunna fattas även om inte organisationens samtliga medlemmar biträder det.

Styrgruppen menar att samverkansorganet måste ha en demokratisk uppbyggnad där samtliga universitet och högskolor har ett rimligt avvägt inflytande. En fast ledningsorganisation bestående av årsmöte, styrelse och en av styrelsen utsedd chefstjänsteman skapar förutsättningar för stabilitet och kontinuitet i verksamheten.

Styrgruppen förutsätter att samtliga statliga universitet och högskolor ansluter sig som medlemmar till samverkansorganet. Väljer flera universitet och högskolor att ställa sig utanför organisationen, kommer dess möjligheter att svara för gemensamma uppgifter och att hävda universitets och högskolors intressen i förhållande till statsmakterna att försvagas. Övervägande skäl talar för att medlemskapet är frivilligt. Samtidigt vill styrgruppen peka på att förutsättningarna för att samverkansorganisationen skall kunna åta sig nationellt angelägna uppgifter från statsmakterna är att den upplevs som stabil och representativ. Om det frivilliga medlemskapet

innebär att organisationen saknar nödvändig stabilitet kan statsmakterna behöva överväga andra organisatoriska lösningar.

Samverkansorganisationen bör finansieras genom medlemsavgifter och ersättning för utförda uppdrag. Medlemsavgifterna skall täcka en viss basorganisation samt vissa gemensamma utgifter för intressebevakning, opinionsbildning m.m. Serviceuppgifter som organisationen utför på uppdrag av alla eller några medlemmar finansieras direkt. Uppdrag som utförs på uppdrag av statsmakterna finansieras direkt över statsbudgeten.

Sammanfattningsvis skulle således enligt styrgruppens uppfattning den önskvärda organisationen ha två huvuduppdrag i enlighet med vad som tidigare anförts, nämligen

1. *Nationellt angelägna uppgifter som utförs på uppdrag av regering och riksdag och som finansieras direkt via anslag*
2. *Sådan service som universitet och högskolor var och en eller tillsammans är beredda att uppdra åt organisationen att genomföra mot ersättning.*

1.3 Förslag till ett nytt högskoleverk och om godkännande att bilda ett statligt helägt servicebolag

Genom propositionen Ett högskoleverk (prop.1994/95:165) föreslog regeringen att ett högskoleverk skall inrättas den 1 juli 1995. Verket föreslogs överta bl.a. de uppgifter som åvilat Kanslersämbetet och de myndighetsuppgifter som legat på VHS.

I propositionen föreslogs vidare att riksdagen godkänner att ett statligt helägt servicebolag med högskolorna som företrädare bildas genom senare beslut av regeringen. I anslutning härtill anfördes under rubriken "mer renodlade roller", s. 14, bl.a. följande.

Den centrala organisationen bör göras mer effektiv genom att å ena sidan myndighetsuppgifter och andra sidan uppgifter som till största delen utgör service till högskolorna inte hanteras inom samma organ. Om högskolorna dessutom själva tar ett större ansvar för en gemensam serviceorganisation förbättras möjligheterna till en rationell hantering. Ett arbete med denna inriktning har inletts av högskolorna i avsikt att bedriva verksamheten inom ett statligt helägt servicebolag. Regeringen anser att serviceuppgifterna kan överföras till ett bolag om alla tekniska, ekonomiska och personella förut-

sättningar föreligger. Slutlig ställning till bolaget kan tas först sedan ett tillräckligt underlag redovisats för regeringen. ....Det bör observeras att några förvaltningsuppgifter inte skall lämnas över till bolaget. Högskolorna kommer således även i fortsättningen att svara för beslut i t.ex. tillträdesfrågor. Intill dess bolaget kan börja arbeta med servicefrågorna behöver en fortsatt serviceverksamhet i myndighetsform finnas. Regeringen anser det mest praktiskt att VHS intill dess får fortsätta att fungera som en ren servicemyndighet. Regeringen behöver ett bemyndigande av riksdagen att fatta beslut om övergången till bolagsform så snart förutsättningar föreligger.

Riksdagen har numera ställt sig bakom regeringens förslag.

1.4 Utredningsuppdraget

Av ovan nämnda proposition framgick vidare att regeringen avsåg att tillkalla en särskild utredare som skulle få i uppdrag lägga fram de förslag som behövs för att ta slutlig ställning till det föreslagna servicebolaget.

Regeringen fastställde den 23 mars 1995 våra direktiv. Direktiven framgår av *bilaga 1*.

2 Samverkansform för serviceorganisationen

I kapitlet behandlas alternativa framtida driftsformer för den högskolegemensamma serviceverksamheten. Verksamhets- och styrformsmässiga skäl utgör grunden för utredningens utgångspunkt att driften bör ske i en privaträttslig organisation. Aktiebolaget framstår av såväl formella som lämplighetsmässiga skäl som den i princip enda tänkbara associationsformen

Servicebolaget skall ägas av staten och förvaltas gemensamt av de statliga universiteten och högskolorna. Regeringen bör därför ge högskolorna ett bemyndigande av sådant innehåll. Av entydiga föreskrifter – gärna i förordningsform – bör vidare framgå förutsättningarna för det högskolegemensamma beslutsfattandet. Utgångspunkten måste därvid vara att de förvaltande myndigheterna normalt genom majoritetsbeslut alltid skall kunna fatta beslut om hur det statliga ägandet skall utövas.

Vi utgår ifrån att de uppdragsfinansierade serviceverksamheter som i dag bedrivs av VHS framdeles skall handhas av universiteten och högskolorna gemensamt. Av direktiven framgår att vi skall göra en analys och en värdering av att bedriva serviceverksamheten i bolagsform.

Vi tolkar uppdraget i denna del så att vi – förutom att analysera bolagsformen som sådan – också bör undersöka hur bolagsassociationen förhåller sig till myndighetsdrift och till alternativa privaträttsliga driftsformer. Vidare skall belysas ägarstrukturen och det sätt på vilket ägandet skall utövas. I samband därmed lägger vi fram vissa förslag om hur högskolornas interna relationer inom ramen för ett bolag skulle kunna lösas.

2.1 Ett privaträttsligt subjekt eller en myndighet

Den första frågan som inställer sig är om serviceverksamheterna lämpligen bör bedrivas i privaträttslig associationsform – om än under statligt ägande – eller i myndighetsform.

Eftersom förvaltningsuppgift, som alltså normalt skall handhas endast av myndighet, enligt direktiven inte skall utföras i serviceorganisationen

(se nedan under kapitel 3) föreligger inget formellt tvång att bedriva verksamheten i myndighetsform. Det innebär inte att myndighetsformen för den skull är utesluten. Inget hindrar i och för sig att uppdragsfinansierad verksamhet bedrivs i en s.k. tusenkronorsmyndighet eller i en myndighet som är såväl anslags- som avgiftsfinansierad. Så har fallet varit hittills med VHS. Av det anförda följer att frågan måste avgöras mot bakgrund dels av att samverkan kring servicen får genomföras i de former som skapar det bästa förtroendet mellan de berörda parterna och dels av vad som kan anses ändamålsenligt och praktiskt.

En utgångspunkt är därvid de *uppgifter* som skall bedrivas i serviceorganisationen. Det kommer inte bli frågan om traditionella myndighetsuppgifter (förvaltningsuppgifter) och i vart fall inte myndighetsutövning mot enskild. VHS egna erfarenheter och styrgruppens förslag – grundat på en förhållandevis bred undersökning om universitetens och högskolornas egna uppfattningar i frågan – att serviceuppgifterna bör överföras till annan typ av organisation bör naturligtvis beaktas. Erfarenheterna talar emot att inom samma myndighet bedriva i vart fall avgiftsfinansierad service, vilket det här är fråga om, tillsammans med myndighetsuppgifter. Syftet med regeringens förslag till ny myndighetsstruktur är också såvitt vi kan förstå att särskilja dessa två uppgifter som nu förenas inom VHS, ett mål som nås genom att för myndighetsuppgifterna inrätta en traditionell myndighet. Därmed har myndighetsuppgifterna renodlats och kvar finns endast serviceverksamheter som inte innefattar förvaltningsuppgifter. Därav följer att något formellt skäl inte finns att bedriva dessa i myndighetsform.

En annan utgångspunkt är *styrforms- och inflytandefrågorna*. Här föreligger en uppenbar skillnad mellan en myndighet och en privaträttslig samverkansform. En förvaltningsmyndighet lyder under regeringen. Det är regeringen som utser myndighetens ledning och som reglerar verksamhetens inriktning genom instruktion, regleringsbrev m.m. En privaträttslig organisation styrs direkt av sina egna intressenter (medlemmar, ägare eller representanter för dessa) eller av sig själv.

Det må visserligen sägas att skillnaderna i styrformer i realiteten inte är så stora mellan en myndighet och en statligt helägd privaträttslig organisation. Till skillnad från det direkta inflytande regeringen har över en myndighet, blir dess inflytande endast indirekt över ett sådant organ. Statens ägande i exempelvis ett bolag tillvaratas nämligen genom en eller flera särskilt utsedda företrädare. Om högskolorna gemensamt tilldelas denna företrädarfunktion får de ett direkt inflytande över serviceverksamheten på ett sätt som inte är möjligt om myndighetsformen väljs. Mot bakgrund av att verksamheten syftar till att universiteten och högskolorna i samverkan skall genomföra sådan service som var

och en av dem har såväl ett formellt ansvar för som en skyldighet att finansiera, är det enligt vår uppfattning naturligt att de också tilldelas ett direkt och avgörande inflytande över sin gemensamma serviceorganisation. Till detta kan läggas de problem VHS upplevt styrningsmässigt genom det "dubbelkommando" som myndighetsformen inneburit. Verksamheten har formellt varit och av högskolorna och universiteten uppfattats som en myndighet samtidigt som serviceverksamheten finansierats och delvis varit direkt beroende av uppdrag från dessa.

Sammantaget innebär det vi anfört att såväl verksamhetsmässiga skäl som styrformer talar för en privaträttslig samverkansform där universiteten och högskolorna tilldelas det direkta inflytandet över organisationen.

2.2 Val av privaträttslig associationsform

Då myndighetsformen av tidigare anförda skäl framstår som mindre lämplig, återstår i detta sammanhang att ta ställning till privaträttslig associationsform. Två utgångspunkter gör sig i detta sammanhang gällande.

För det första gäller att den samarbetsform som väljs måste kunna äga egen rättskapacitet, dvs. att med bindande verkan kunna rättshandla gentemot utomstående. Det handlar exempelvis om att med bindande verkan kunna sluta anställningsavtal, hyresavtal eller kunna ta upp lån. Det måste således bli fråga om ett självständigt rättssubjekt, en egen juridisk person.

För det andra utgår vi ifrån att inga andra intressenter än statliga universitet och högskolor (dvs. formellt staten ensam, se nedan) avses gå in som ägare, medlem eller motsvarande.

De självständiga rättssubjekt som enligt svensk rätt står till förfogande är ett bolag, en förening eller en stiftelse. De tillgängliga bolagsformerna är aktiebolag eller handelsbolag medan föreningarna utgörs av ideella eller ekonomiska föreningar.

Föreningen anses – till skillnad från bolaget – principiellt vara en öppen associationsform. Inom stadgarnas ram antas medlemmar över tiden kunna ansluta sig och lämna föreningen. Ett exempel på detta är fackföreningen som är öppen för alla anställda inom ett visst yrkesområde. Redan på denna principiella grund tycks en verksamhet i vilken ett givet antal högskolor avser att samverka, passa mindre bra att bedrivas i föreningsform.

Ett formellt skäl utgör emellertid den bärande invändningen mot föreningen. Som vi avser att utveckla under rubriken "ägarstruktur och

inflytandefrågor" kan ifrågasättas om de statliga universiteten och högskolorna är fristående rättsliga enheter. Liksom andra myndigheter är enligt detta synsätt högskolorna att betrakta som enheter av den rättsligt sett odelbara associationen staten. En enskild högskola kan därför inte i sig ingå som medlem i en förening. Eftersom en förening måste bestå av fler än en medlem (särskilda regler gäller enligt lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar), faller föreningsformen som tänkbart alternativ. Anledning saknas därför att närmare behandla de olika formerna av föreningar.

Nästa fråga blir om *stiftelseformen* skulle kunna bli aktuell för serviceverksamheten. Regler finns numera i stiftelselagen (1994:1220), vilken dock formellt skall börja tillämpas först den 1 januari 1996. I avsaknad av annan civilrättslig lagstiftning bör dock stiftelselagen tjäna som utgångspunkt för eventuella stiftelsebildningar även under 1995.

En stiftelse är en självständig juridisk person med egen förmögenhet. Den uppkommer om en stiftare – t.ex. staten företrädd av någon av sina myndigheter – dels meddelar ett s.k. stiftelseförordnande och dels genomför en förmögenhetsöverföring i enlighet med förordnandet. Av förordnandet skall framgå det bestämda varaktiga ändamål som stiftelseförmögenheten skall användas för.

En stiftelse kan inte ägas av någon. Dess förmögenhet är självägande. Förvaltningen – vare sig det är fråga om s.k. egen förvaltning genom en särskild styrelse eller genom s.k. anknuten förvaltning – måste alltid genomföras i enlighet med stiftelseförordnandet. Möjligheterna att ändra i förordnandet är relativt begränsade. Därvidlag innebär den nya stiftelselagen inga större förändringar i förhållande till de hittills gällande reglerna i permutationslagen (1972:205). På ett sätt innebär den nya lagen än större begränsningar än tidigare. En stiftare kommer nämligen inte att med bindande verkan för stiftelsen kunna förbehålla sig rätten att i framtiden ändra i förordnandet.

Visserligen tycks stiftelseformen i formellt avseende kunna användas för att bedriva den aktuella serviceverksamheten, men bärande invändningar talar enligt vårt förmenande även mot denna form. Som framgått är stiftelsen alltför statisk för att passa uppdragsfinansierad serviceverksamhet. Serviceorganisationen måste från tid till annan kunna enkelt anpassa sin verksamhet till förändrade förhållanden. Härtill kommer ägarfrågan. Vi har att utgå ifrån att staten företrädd av universiteten och högskolorna ensam skall äga serviceorganisationen. Detta kan inte tillgodoses i stiftelseformen eftersom kapitalet måste avträdas till en självständig association som äger sig själv. Inte heller stiftelsen framstår således som ett tänkbar samverkansform.

Återstår så *bolagsformen*. Av de två bolagstyper som utgör självständiga rättssubjekt – handelsbolaget och aktiebolaget – faller det förstnämnda på samma formella argument som föreningen. Ett handelsbolag måste bestå av minst två delägare, något som alltså inte kan tillgodoses genom staten såsom odelbar ensamägare.

Aktiebolaget är en självständig juridisk person som kan bli föremål för ensamägande genom att en fysisk eller juridisk person äger samtliga aktier. De rent formella förutsättningarna är därmed uppfyllda. Härtill kommer att aktiebolaget är anpassat för och därmed den naturliga associationsformen för kommersiell verksamhet. Detta gäller inte minst sådan verksamhet i statlig regi. Styrformerna medger förhållandevis snabba och enkla möjligheter att besluta om förändringar i bolagets organisation och drift. Aktiebolagsformen är utförligt reglerad i lag – aktiebolagslagen (1975:1385), ABL – varför spelreglerna i de flesta avseenden på förhand är klarlagda. Samtliga intressenter är väl införstådda med förutsättningarna för ett bolags verksamhet.

Sammantaget menar vi att såväl formella som sakliga skäl övervägande talar för att universitetens och högskolornas gemensamma serviceorganisation bör utövas i aktiebolagsform. I likhet med direktiven utgår vi alltså i vårt fortsatta arbete ifrån ett helägt statligt aktiebolag där högskolorna är företrädare för staten. I följande avsnitt avser vi att närmare beskriva aktiebolaget som associationsform.

2.3 Allmänt om aktiebolag

Aktiebolagen indelas sedan 1 januari 1995 i privata och publika bolag. Det publika bolaget kännetecknas, till skillnad från det privata, av att ha rätt att inbjuda allmänheten att teckna eller förvärva aktier och andra värdepapper som bolaget ger ut.

Som framgått är aktiebolaget den i särklass vanligaste associationsformen för kommersiell verksamhet i större omfattning. Skälet härtill torde – vid sidan av eventuella skattemässiga förklaringar – vara att i ett aktiebolag svarar endast bolaget självt för sina ekonomiska åtaganden. Delägarna svarar alltså inte personligen som i ett handelsbolag för bolagets skulder (begränsat ansvar). I gengäld stadgar lagen att aktiebolaget måste ha ett visst aktiekapital (lägst 100 000 kr för ett privat bolag och lägst 500 000 för ett publikt bolag). Går verksamheten dåligt – dvs. om mer än halva aktiekapitalet har förbrukats – måste bolaget likvideras eller ytterligare kapital tillskjutas.

Antalet aktieägare varierar betydligt mellan olika bolag. De börsnoterade bolagen har normalt ett mycket stort antal aktieägare, medan flertalet registrerade aktiebolag är s.k. fåmansbolag (bolag där högst tio delägare äger den övervägande majoriteten av aktierna). Inget hindrar att en ensam fysisk eller juridisk person (t.ex. staten) äger samtliga aktier – helägda bolag eller s.k. ensambolag. Också verksamhetens inriktning varierar kraftigt mellan olika bolag. Vanligen bedriver aktiebolag varu- eller tjänsteproducerande verksamhet i syfte att ge delägarna maximal ekonomisk återbäring – vinst – på insatt kapital. Inget hindrar emellertid att bolaget drivs i annat syfte, exempelvis att primärt tillhandahålla ägaren/delägarna tjänster som dessa efterfrågar i sina ordinarie verksamheter.

Ett stort antal lagregler styr aktiebolagets verksamhet. Dessa framgår främst av aktiebolagslagen (1975:1385), ABL. Vissa av ABL:s regler gäller enbart om bolagsordningen inte säger något annat, men flertalet är tvingande bestämmelser.

Lagen innehåller detaljerade regler om hur ett aktiebolag *bildas*. Först måste den eller dem som önskar bilda bolaget underteckna en s.k. stiftelseurkund. Av urkunden skall framgå vad som gäller för själva bildandet, t.ex. hur mycket som skall betalas för varje aktie (nominellt belopp) eller om aktie betalas genom annan egendom (apportegendom). Vidare skall av urkunden framgå ett förslag till bolagsordning som närmare anger förutsättningarna för verksamheten. Bolagsordningen kan innehålla diverse olika föreskrifter som är lämpliga i det enskilda bolaget, men den måste alltid innehålla bestämmelser om följande:

- bolagets firma (namn)
- föremålet för bolagets verksamhet
- aktiekapitalets storlek (kan anges med minimi- och maximibelopp)
- aktiernas nominella belopp
- antalet styrelseledamöter och revisorer
- räkenskapsår.

Teckning av aktie skall ske på urkunden eller på särskild teckningslista.

Beslut om att bilda bolaget fattas vid konstituerande bolagsstämma varefter styrelse och revisorer skall väljas. Sker aktietecknandet vid den konstituerande stämman kan denna hållas utan särskild kallelse (simultanbildning), den i praktiken vanligaste formen i fåmansbolag.

Bolaget skall därefter registreras hos Patent- och Registreringsverket (PRV). Först i och med registreringen erhåller bolaget egen rättskapacitet, dvs. blir en självständig juridisk person.

Bolagets högsta beslutande organ är *bolagsstämman*. Vid stämman utövar aktieägaren/na sitt inflytande främst genom att utse styrelse och

revisorer (om inte annat följer av bolagsordningen). Aktieägarna grundar sin rösträtt på antalet aktier (och ev. på deras respektive röstvärde). I enmansbolag utövas naturligtvis hela makten genom den ende ägaren eller dennes företrädare. Stämman fattar normalt beslut genom enkel majoritet. Lagen kräver dock kvalificerad majoritet i vissa fall. Det gäller främst vid ändring av bolagsordningen.

Vid ordinarie bolagsstämma skall mötet alltid:

- besluta om vinstutdelning
- fastställa årsredovisning
- ta ställning till frågan om ansvarsfrihet för styrelse och VD.

Bolagets *styrelse* svarar för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter. Styrelsen skall normalt bestå av minst tre personer. I mindre bolag räcker det med en ordinarie ledamot och en suppleant. Särskilda regler gäller om rätt för personalen att vara representerad i styrelsen. Den löpande förvaltningen sköts normalt av en verkställande direktör, VD (måste finnas i större bolag). Styrelsen utser VD samt bestämmer riktlinjerna för den löpande förvaltningen. Lagen anger alltså inte närmare hur samarbetet mellan styrelsen och VD-n skall bedrivas, varför innebörden av begreppet löpande förvaltning får bestämmas på ett sätt som passar det enskilda bolaget.

Alla aktiebolag är enligt lag *bokföringsskyldiga*. Årsredovisningen skall inlämnas till PRV och blir på så sätt offentlig. Styrelsen svarar för att redovisningen skötts enligt gällande bestämmelser.

Varje bolag måste ha minst en *revisor*, i vissa fall krävs två, varav en skall vara auktoriserad. Särskilda regler gäller om revision i statliga bolag (se under 4.9).

2.4 Ägarstruktur och inflytandefrågor

Aktiebolaget för service till universitet och högskolor skall enligt propositionen Ett högskoleverk (prop. 1994/95:165) och direktiven vara helägt av staten. Samtliga aktier skall alltså ägas av staten och det kan inte bli frågan om att något annat rättssubjekt – exempelvis en högskola under privat eller kommunalt huvudmannaskap – också kan gå in som delägare. Detta hindrar naturligtvis inte ägaren att välja in en representant för en extern verksamhet att ingå i bolagets styrelse.

Hur utövas ägandet i statliga aktiebolag? Rätten att företräda staten på bolagsstämman utövas av en enskild person eller myndighet efter bemyndigande (befullmäktigande) av regeringen. Detta förefaller ofta ske via ansvarigt statsråd genom transportfullmakt. Vanligen tycks rätten

att företräda staten tillerkännas den myndighet inom vars verksamhetsområde bolaget skall verka. Myndigheten låter sig i sin tur representeras genom behörig ställföreträdare.

I detta sammanhang måste först äganderätten som sådan belysas. Den ideala utgångspunkten vore enligt vår mening att aktierna i servicebolaget ägdes direkt av universiteten och högskolorna. Frågan är om detta överhuvudtaget är möjligt. En förutsättning är naturligtvis att de statliga organen var för sig kan betraktas som fristående rättssubjekt med rätt att självständigt äga exempelvis aktieposter. Problemet har nyligen behandlats i betänkandet Statliga myndigheters avtal (SOU 1994 :136), varifrån följande avsnitt är hämtat.

En allmän utgångspunkt för arbetet..., är att myndigheterna inte utgör några självständiga juridiska enheter (rättssubjekt). De utgör endast delar av rättssubjektet staten. I civilrättslig mening äger alltså myndigheterna inte några egna tillgångar eller kapital. De bara förvaltar tillgångarna och kapitalet.

Utredningen ger dock längre fram i sitt betänkande exempel på att universiteten faktiskt i vissa sammanhang av domstol betraktats som civila rättssubjekt. Så har t.ex. fallet varit beträffande förvaltning av donationer. Likaså har regeringen i propositionen Forskning för kunskap och framsteg (prop. 1992/93:189) särskilt uttalat att universitet och högskolor – efter regeringens medgivande – skall *äga rätt att äga bolag*. Uttalandet avsåg visserligen forskningsbolag, men torde likväl peka på att enskilda högskolor kan anses ha egen rättshandlingskapacitet. Det kan också ifrågasättas om rättssubjektet staten i längden kommer att kunna betraktas som ett och odelbart. Den decentralisering av statsförvaltningen och överlåtande av uppgifter på privaträttsliga företag och organisationer som skett de senaste åren gör en sådan princip alltmer svårtillämpad. Med hänsyn till den knappa tid som står till förfogande för vårt arbete utgår vi likväl ifrån att staten är ett odelbart rättssubjekt. Vi vill dock framhålla att om – genom den pågående rättsutvecklingen eller genom konkreta ställningstaganden – de enskilda myndigheterna tillerkänns självständig rättskapacitet, detta också måste få direkta konsekvenser för ägandet av servicebolaget. I så fall måste naturligtvis universiteten och högskolorna tillerkännas också den formella äganderätten.

Konsekvensen av vad som anförts är alltså att högskolorna inte var för sig kan äga ett antal aktier i servicebolaget. Däremot kan de rimligen gemensamt för statens räkning förvalta ägandet. Nästa fråga blir då om denna förvaltning kan utföras självständigt av respektive högskola för

en andel i bolaget. Eller annorlunda uttryckt, om företrädare för varje högskola är fri att vid bolagsstämman rösta självständigt för den andel av bolaget man förvaltar. Frågan förefaller inte ha lösts specifikt för den statliga sektorns del. Såvitt vi kunnat utröna finns två fall som Riksrevisionsverket (RRV) för närvarande har för bedömning. Båda avser två myndigheter som tillsammans förvaltar hälften var av ett helägt statligt bolag. Vilken inställning RRV kommer att ta till inflytandefrågorna är i skrivande stund inte klart. För att om möjligt få svar får man istället vända sig till den allmänna aktiebolagsrätten. Kan flera företrädare för samma ägare sinsemellan rösta olika? Texten i ABL ger ingen uttrycklig vägledning, men frågan har behandlats i doktrinen. Följande framgår av Knut Rodhe, Aktiebolagsrätt (16:e upplagan 1993) s.180.

> *Det är en vedertagen uppfattning, att den som äger flera aktier i ett aktiebolag måste rösta på samma sätt för samtliga sina aktier, i den mån han åberopar dem såsom stöd för sin rösträtt. Han kan då inte heller dela upp sin aktiepost på sig själv och ett ombud eller på flera ombud, utan rösträtten måste utövas antingen av honom själv eller av ett enda ombud.*

Mot bakgrund av dessa uttalanden och i avsaknad av särlösningar för staten, måste vi utgå ifrån att flera myndigheter, som har att gemensamt förvalta ett statligt aktiekapital, är tvungna att agera samstämmigt. De enskilda högskolorna måste alltså vara överens om förvaltandet av statens ägande. Ett regelverk som garanterar att nödvändiga beslut kan fattas måste därför skapas.

I praktiken innebär detta att högskolorna gemensamt måste – med för samtliga bindande verkan – kunna överenskomma om vem som rent konkret skall företräda ägaren samt eventuellt närmare om hur ägandet skall utövas (t.ex. vilka som vid bolagsstämma skall utses att ingå i styrelsen).

Principerna om hur dessa gemensamma ställningstaganden skall komma till stånd kan fastslås genom förordning eller i övrigt genom regeringsbeslut. Ett annat sätt är att högskolorna sinsemellan genom samverksavtal överenskommer om sitt gemensamma agerande. Oavsett om den ena eller andra formen används måste i regelverket fastslås att samtliga statliga högskolor deltar, vilket vi tror är en förutsättning för bolagsprojektet som sådant. Väljs avtalsformen måste alltså samtliga högskolor uttryckligen åta sig att medverka. Vidare måste reglerna lägga fast att majoritetsbeslut kan fattas samt hur inflytandet i beslutsprocessen skall fördelas mellan högskolorna.

Vid en samlad bedömning har vi funnit att det enklaste regleringssättet är att regeringen genom förordning lägger fast hur det statliga ägandet av servicebolaget skall förvaltas av universiteten och högskolorna gemensamt. Detta skulle dessutom medföra den fördelen att varje högskola formellt åläggs att medverka som företrädare för ägaren.

Vi har därför valt att lägga fram ett förslag till förordningtext som redovisas inledningsvis i denna rapport. Förslaget bygger på tanken att representanter för samtliga statliga universitet och högskolor genom majoritetsbeslut utser en fysisk person som har att företräda ägaren vid bolagsstämman. Vidare bör högskolerepresentanterna kunna ålägga den gemensamma ägarföreträdaren att utöva sitt inflytande på visst sätt, dvs. att inta viss ståndpunkt till de frågor som skall behandlas på stämman. Det kan t.ex. röra sig om vilka personer som skall utses att ingå i bolagsstyrelsen. Sådant beslut bör kunna fattas genom enkel majoritet bland de samlade högskolerepresentanterma. Dock bör i fråga om ändring i bolagsordningen kunna krävas kvalificerad (två tredjedels) majoritet. Frågan är hur inflytandet skall fördelas mellan högskolorna. Vår inställning är att universiteten och högskolorna med fasta statliga forskningsresurser i form av egen fakultetsorganisation tilldelas två röster vardera medan högskolorna som saknar sådana resurser erhåller en röst vardera. De självständiga konstnärliga högskolorna bör tilldelas en röst gemensamt. Rösträtten utövas av den eller de personer som respektive universitet eller högskola utser utom beträffande de konstnärliga högskolorna, som istället gemensamt utser den person som skall utöva deras rösträtt.

3 Servicebolagets verksamhet

Servicebolaget får inte anförtros s.k. förvaltningsuppgifter. Utredningen konstaterar att de serviceuppgifter som är aktuella att bedriva i bolagsform inte är av sådan karaktär.

Syftet med bolagets verksamhet är att – primärt till universitet och högskolor – mot ersättning erbjuda service. Den serviceverksamhet som i vart fall inledningsvis är aktuell avser antagnings- och upphandlingstjänster respektive juridisk rådgivning.

Regeringen bör ge bolaget i uppdrag att för statens räkning teckna s.k. ramavtal för avrop avseende såväl universitet och högskolor som, där så är möjligt, statsförvaltningen i övrigt.

Av våra direktiv framgår att vi i vår analys och värdering av att bedriva serviceverksamheten i bolagsform skall behandla bl.a. frågor om verksamhetens syfte (affärsidé). Efter att inledningsvis ha behandlat frågan om förvaltningsuppgifter, går vi in på det blivande bolagets verksamhet. Vi tar först upp det övergripande verksamhetssyftet varefter vi närmare belyser de verksamhetsgrenar som för närvarande är aktuella för bolaget att överta från VHS.

3.1 Förvaltningsuppgifter skall inte överlämnas till bolaget

Av såväl propositionen Ett högskoleverk (94/95:165) som våra direktiv framgår att förvaltningsuppgifter inte skall överlämnas till bolaget. Någon närmare förklaring till vad som i detta sammanhang avses med förvaltningsuppgift ges inte. I propositionen konstateras endast helt kort att "högskolorna kommer således även i fortsättningen att svara för beslut i t.ex. tillträdesfrågor".

Av 11 kap 6§ 3 st regeringsformen (RF) framgår att förvaltningsuppgift kan överlämnas till privaträttslig association eller enskild. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får detta endast ske med stöd av lag. Bestämmelsen bygger på att den offentliga förvaltningen skall utövas av förvaltningsmyndigheter (1 kap 8§ RF). Endast under vissa förutsättningar får förvaltningsuppgift anförtros icke-offentliga organ eller personer.

Det skulle föra alltför långt att här närmare analysera begreppen myndighetsutövning och förvaltningsuppgift. Utan alla anspråk på fullständighet skulle emellertid myndighetsutövning sammanfattningsvis

kunna definieras som beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning måste inte enbart innebära en förpliktelse för enskild utan kan också förekomma vid s.k. gynnande beslut, t.ex. beslut om antagning till utbildning. Begreppet förvaltningsuppgift är betydligt mer oklart. I bland tycks det användas som synonymt med begreppet myndighetsutövning, andra gånger tycks det vidare än så. I vart fall torde det stå klart att därmed inte avses andra uppgifter än sådana som – mot bakgrund av enskildas rättssäkerhet – framstår som myndighetsmässiga.

Oavsett hur dessa begrepp definieras är enligt vår mening uppenbart att rena serviceuppgifter varken är myndighetsutövande eller i övrigt av karaktär att utgöra förvaltningsuppgifter. Inget hindrar alltså att den serviceverksamhet som i dag bedrivs av VHS och som föreslås överförd, hanteras i privaträttslig ordning. På motsvarande sätt gäller att ytterligare serviceuppgifter kan anförtros bolaget utan att hindret mot förvaltningsuppgifter träds förnär.

3.2 Den övergripande verksamhetsidén (affärsidén)

Av förstudiens förslag framgick sammanfattningsvis att den önskvärda högskolegemensamma organisationen bl.a. skulle ha som uppdrag att utföra sådan service till universitet och högskolor som dessa var och en för sig eller tillsammans var beredda att uppdra åt organisationen. I detta ligger grunden för bolagets verksamhet.

Mot bakgrund av bl.a. den intervjundersökning som styrgruppen lät genomföra och högskoleledningarnas gemensamma uttalande är det uppenbart att universiteten och högskolorna anser sig ha behov av gemensam service i ett antal olika avseenden. Behoven varierar visserligen i någon utsträckning mellan högskolorna. I grunden rör det sig emellertid om antingen behov av samordnad service i syfte att lösa vissa gemensamma uppgifter eller om behov av specialistkompetens för uppgifter där den enskilda högskolan ofta inte har tillräckligt underlag för egen kompetens.

Det *övergripande syftet* med bolagets verksamhet är att *till universitet och högskolor mot ersättning tillhandahålla och utveckla den service som dessa efterfrågar.* Härtill kommer att bolaget – för att bli optimalt ekonomiskt bärkraftigt – också bör ha till övergripande syfte att *i övrigt*

sälja sin kompetens till andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt privata intressenter som efterfrågar dess tjänster.

Bolagets primära syfte är alltså inte att tillhandahålla sin ägare maximal avkastning på insatt kapital. Detta hindrar dock inte att bolaget måste drivas på ett sådant sätt att det generar vinst i syfte att fondera medel för att garantera bolagets fortlevnad.

Det bör här anmärkas att servicebolaget självklart har att verka på en fri och öppen marknad (beträffande vissa konkurrensfrågor se nedan under kapitel 4). Bolagets kunder kommer normalt att behöva upphandla dess tjänster i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Det blir alltså nödvändigt för bolaget att fortlöpande tillse att inriktningen och kvaliteten på dess tjänster är konkurrenskraftiga. Det *övergripande målet för bolaget blir därför att inom sitt område bli det mest kompetenta och därmed kommersiellt bästa alternativet på marknaden.* Som kommer att framgå i kapitlet om ekonomisk förvaltning menar vi att bolaget får anses ha goda förutsättningar att klara detta mål.

3.3 Om serviceuppgifterna i allmänhet

I förstudien redovisas att lämpliga samarbetsområden i huvudsak är de serviceuppgifter som VHS har i dag, vilka styrgruppen menar i allt väsentligt bör kunna övertas av en ny högskoleorganisation. Dessa är tekniskt stöd till antagning till grundläggande högskoleutbildning, upphandling av kvalificerad utrustning m.m. och expertstöd i upphandlingsärenden, juridisk service samt administrativ utveckling/ADB-service. Dessa områden nämns också som naturliga serviceuppgifter för bolaget i bl.a. propositionen Ett högskoleverk (94/95:165) och våra direktiv.

Vi delar uppfattningen att VHS serviceuppgifter – med undantag för AU/ADB-service (se nedan) – bör utgöra grunden för bolagets olika verksamhetsområden. Vi vill dock göra klart att bolaget inte får bli låst till just dessa verksamhetsgrenar. Förutom att kunna utveckla och förändra den befintliga servicen måste bolaget också kunna starta nya verksamheter. Naturligtvis under förutsättning av att de ryms inom bolagets övergripande verksamhetsidé. Det innebär att bolagsordningens reglering i denna del måste vara tillräckligt vid.

I det följande avser vi att under särskilda rubriker beskriva de olika grenarna av VHS serviceverksamheter och något om hur de bör bedrivas samt ange deras respektive verksamhetsidé.

3.4 Antagning av studenter till grundläggande högskoleutbildning

I förstudien gjordes följande beskrivning av den antagningsverksamhet som idag bedrivs av VHS.

Universitet och högskolor beslutar själva om antagning av studenter till olika utbildningar och om särskilda behörighets- och urvalsregler för olika utbildningsvägar. Från och med 1 juli 1994 har medlen för antagning tillförts anslagen för universitet och högskolor. Idag är det således varje universitets och högskolas eget beslut hur antagningen skall genomföras, exempelvis om det skall vara uteslutande lokal antagning eller om man skall delta i tekniskt samordnad antagning.

Inom VHS finns en betydande kompetens och teknisk kapacitet för samordnad antagning. Avdelningen har ca 25 anställda men under toppbelastningen under somrarna kan ytterligare ett tjugotal personer vara verksamma på avdelningen. Antagningen är uppdragsfinansierad och regleras genom avtal mellan VHS och respektive universitet och högskola. Den totala kostnaden uppgår till ca 30 miljoner kr per år. Principen är att VHS skall ersättas för sina kostnader. Verksamheten bedrivs således utan vinstmotiv.

Den samordnade antagningen omfattar huvudsakligen längre utbildningsprogram. Avdelningen sammanställer och publicerar samtliga utbildningsvägar med gällande behörighetsregler som omfattas av den samordnade antagningen.

VHS antagning av studenter till grundläggande högskoleutbildning är således främst en serviceinsats för universitet och högskolor. Det är naturligtvis viktigt för studenterna att antagningen utformas på sätt som underlättar själva sökförfarandet och tillträdet till högre utbildning, vilket respektive universitet och högskola har att beakta vid utformningen av antagningssystemet.

Som framgått fattas besluten om antagning av studenter lokalt på lärosätena (se 8 kap 11§ högskoleförordningen (1993:100), HF). Det gäller också för beslut under själva handläggningsproceduren, såsom ställningstagande till dispens från behörighetsvillkor (8 kap 3§ HF) eller till yttrande över överklagande av behörighetsbeslut. Respektive högskola är alltså antagningsmyndighet. Arbetet på VHS antagningsavdelning inskränker sig till beredande (tekniskt samordnande) åtgärder inför antagningsmyndigheternas beslut. Dessa förberedande uppgifter

utför VHS i enlighet med regler som fastställs av högskolorna själva. I syfte att underlätta den praktiska hanteringen har i högskoleförordningen införts en regel (8 kap 11§ HF) av vilken framgår att maskinellt framtaget besked om antagning gäller såsom högskolans beslut.

Det kan således konstateras att de åtgärder som vidtas av VHS antagningsavdelning inte är av myndighetsutövande eller i övrigt av förvaltningsuppgifts karaktär. Det är fråga om renodlade serviceuppgifter, vilket framstår som uppenbart inte minst genom att verksamheten är uppdragsfinansierad. Några formella eller i övrigt principiella betänkligheter att lägga ut VHS nuvarande uppgifter på ett privaträttsligt organ såsom ett bolag möter alltså inte. Studenternas krav på en rättssäker behandling är tillgodosett genom att universiteten och högskolorna själva har det fulla förvaltningsrättsliga ansvaret. Det kan tilläggas att utvecklingen går mot en successiv överföring av olika antagningsuppgifter till den lokala nivån. Inte minst bidrar den nya informationsteknologin till detta. Redan i dag kännetecknas de högskoleövergripande serviceuppgifterna av renodlad administrativ och teknisk samordning samt "clearing".

I likhet med vad som anförts om VHS i allmänhet, gäller också för antagningsavdelningen att man har upplevt problem i den nuvarande myndighetsformen. Man anser att högskolorna inte i tillräcklig utsträckning tagit ansvar för "sin" serviceverksamhet. Detta är särskilt viktigt på antagningsområdet där ju VHS verksamhet är nära integrerad med högskolornas egen ärendehandläggning. Särskilda krav på tydlighet och övergripande ansvarstagande ställs därför i samarbetet mellan uppdragsgivarna, dvs. högskolorna, och VHS i detta avseende. Antagningsavdelningens ledning har låtit oss förstå att man önskar ett större engagemang från högskolornas sida, vilket i sin tur förutsätter att högskolorna ges ett direkt inflytande över verksamheten. Detta – menar man – bör kunna ske om verksamheten övertas av ett servicebolag vilket förvaltas av universiteten och högskolorna självständigt.

Sammanfattningsvis blir verksamhetsidén för bolagets antagningsverksamhet att *mot ersättning erbjuda universitet och högskolor rationell service av samordningskaraktär i deras arbete med att anta studenter till grundläggande högskoleutbildning.*

3.5 Upphandling

I förstudien sägs följande om VHS upphandlingsverksamhet.

På uppdrag av främst universitet och högskolor upphandlar VHS upphandlingsavdelning kvalificerad utrustning, anläggningar, inredningar och tjänster samt tecknar ramavtal för avrop. På eget initiativ träffas ramavtal för avrop. Upphandlingsavdelningen omsätter ca 10 miljoner kr och har ca 15 anställda. Verksamheten skall enligt nuvarande plan vara helt uppdragsfinansierad år 1995/96.

Avtalsöverenskommelser som samordnas mellan flera eller alla universitet och högskolor kan ge bättre priser, servicevillkor m.m. än om de var för sig sköter upphandlingen. En samordnad resurs för upphandling ger bättre förutsättningar för att upprätthålla kompetensen hos personalen över ett brett område. VHS erbjuder även sina tjänster utanför högskoleområdet, bl.a. av den anledningen att det underlättar för personalen att bibehålla och stärka kompetensen.

EES-avtalet (numera medlemsskapet i EU, utredningens anm.) har medfört att offentlig upphandling blivit fastare reglerad än tidigare. Det har krävt att vissa initiala informationsinsatser inom högskolesektorn som har underlättats av att det finns en instans med kunskaper inom området.

Det är omöjligt att fastställa vinsterna med samordnad upphandling m.m. Det är dock rimligt att anta att de kan vara betydande. Den nuvarande upphandlingen är att betrakta som ren serviceverksamhet till universitet och högskolor. Ur nationell synvinkel är det angeläget att universitet och högskolor utnyttjar de effektivitetsvinster som kan föreligga i samverkan på upphandlingsområdet. Styrgruppen gör den bedömningen att det bör föreligga starka incitament för universitet och högskolor att samordna planering och upphandling av olika typer av utrustning.

Som framgått erbjuder i dag VHS upphandlingsavdelning konsulthjälp vid upphandling av kvalificerad utrustning, inredning och tjänster. Servicen erbjuds i första hand universitet och högskolor men utnyttjas även av andra statliga myndigheter inom främst kultursektorn samt av kommuner och landsting. Genom att på detta sätt hålla en hög volym på upphandlingstjänsterna uppnås positiva synergieffekter. Avdelningen kan härigenom uppehålla hög kompetens bland medarbetarna.

De konsultuppgifter som VHS bedriver inom upphandlingsområdet är enbart uppdragsfinasierad och av ren servicekaraktär. Uppgifterna är i inget avseende myndighetsmässiga eller i övrigt av förvaltningskaraktär och kan därmed lämpligen – i enlighet med högskolornas egna önskemål – överföras till servicebolaget.

VHS upphandlingsavdelning har vidare i dag uppdrag att träffa s.k. ramavtal för avrop. Härmed avses avtal som tecknas mellan å ena sidan staten genom ett befullmäktigat organ (t.ex. VHS eller ett privaträttsligt organ som erhållit särskilt uppdrag från staten) och å andra sidan en leverantör av utrustning eller tjänster m.m. Genom avtalet åtar sig leverantören att leverera överenskomna produkter till visst rabatterat pris till de statliga myndigheter som handlar av leverantören. Även om de statliga myndigheter som avtalet omfattar inte är formellt tvingade att avropa enligt avtalet, får man utgå ifrån att det normalt är förmånligt. Myndigheterna uppfyller också därmed LOU:s krav.

Upphandlingsavdelningen tecknar för närvarande cirka 30 ramavtal, varav flertalet gäller för statsförvaltningen i dess helhet. Enligt våra direktiv skall vi särskilt uppmärksamma behovet av att fortsättningsvis kunna teckna sådana avtal.

Ramavtalsupphandlingen skulle naturligtvis kunna begränsas till enbart universitets- och högskolesektorn. Det skulle innebära att statsförvaltningen i övrigt i stor utsträckning skulle tvingas teckna egna ramavtal. Detta är naturligtvis varken rationellt eller önskvärt. Stor volym innebär i sig förhållandevis större möjligheter att genom ramavtalen skapa bättre villkor för den statliga upphandlingen totalt. Servicebolagets egna intressenter – dvs. först och främst högskolorna – skulle därmed gynnas om ramavtalen omfattar en större krets av myndigheter, helst hela statsförvaltningen. Härtill kommer de gynnsamma effekter som detta skulle ha också för statsförvaltningen i övrigt.

Upphandlingsavdelningens personal har lämplig kompetens för att – vid sidan av rena konsultinsatser – förhandla fram och teckna ramavtal. Denna kompetens bör naturligtvis servicebolaget i framtiden utnyttja. Vi kan alltså inte finna annat än att sakliga skäl entydigt talar för att upphandlingsverksamheten inom servicebolaget också framdeles bör få möjlighet att teckna ramavtal för, om möjligt, hela statsförvaltningen. Frågan är slutligen om det i så fall kan föreligga några formella invändningar mot att lägga ut denna typ av uppgifter på ett privaträttsligt bolag.

Staten agerar i många sammanhang som civilrättslig avtalspart. Detta sker förvisso ofta genom någon eller några av dess myndigheter, men kan naturligtvis också ske genom exempelvis ett bolag. De faktum som att myndighetsutövning endast får läggas ut med stöd av lag och att

förvaltningsuppgifter inte får åläggas det nu aktuella servicebolaget, utgör inget hinder för att bolaget genom regeringens försorg får i uppdrag att för statens räkning teckna ramavtal. Det rör sig alltså inte om uppgifter som av formella skäl måste eller bör hanteras av en myndighet. Samtliga omständigheter talar därför enligt vår uppfattning för att servicebolaget erhåller uppdrag att – om möjligt för hela statsförvaltningens räkning – teckna ramavtal för avrop.

Den upphandlingsverksamhet som i dag bedrivs av VHS bör alltså i samma eller utvecklad form överföras till servicebolaget. Verksamhetsidén för upphandlingsverksamheten kan definieras som: *upphandlingsfunktionen skall erbjuda professionellt stöd till främst universitet och högskolor och den statliga kultursektorn men även till andra organisationer.*

3.6 Juridisk service

Av förstudien framgår bl.a. följande om juridisk service.

> *VHS juridiska verksamhet är ett av de områden som enligt den ovannämnda propositionen (1991/92:76) borde ha finansierats med anslagsmedel. Utvecklingen har emellertid visat att verksamheten passar bra för uppdragsfinansiering och beräknas bli helt uppdragsfinansierad genom uppdrag från främst universitet och högskolor. Statsmakterna har heller inte preciserat några särskilda myndighetsuppgifter som ställer krav på att man måste inneha juridisk kompetens för att genomföra uppdragen inom utbildning och forskning. Behovet av sådan kompetens är således en fråga som respektive universitet och högskola har att avgöra.*
>
> *Verksamheten spänner över förvaltningsrätt och avtalsrätt samt annan civilrätt såsom upphovsrätt och arbetsrätt.*
>
> *VHS juridiska service är redan idag helt efterfrågestyrd. Verksamheten kan enligt styrgruppens mening betraktas som en ren serviceuppgift till universitet och högskolor.*

Till denna beskrivning kan följande läggas. VHS juridiska enhet består av två jurister samt motsvarande en tredjedels assistent. Innevarande budgetår omsluter verksamheten ca 1,6 miljoner. Uppdragen är dels av löpande karaktär under en längre period (löpande avtal) och dels av engångskaraktär (t.ex. en utbildningsinsats eller uppdrag att föra en domstolsprocess). Normalt lämnas uppdragen av universitet och

högskolor, men uppdrag från annat håll, främst andra statliga myndigheter, förekommer också. Allt talar för ett fortsatt behov av juridisk service och utvecklingen går enligt vår uppfattning snarast mot ett ökat behov. I syfte att skapa en bärkraftig juridisk verksamhet bör ytterligare resurser satsas på kompletterande uppdrag vid sidan av högskolesfären.

VHS juridiska verksamhet är av ren servicekaraktär utan inslag av förvaltningsuppgifter. Den bör lämpligen – i enlighet med högskolornas önskemål – överföras till servicebolaget.

Sammanfattningsvis blir verksamhetsidén för den juridiska servicen *att erbjuda professionellt juridiskt stöd till främst universitet och högskolor men även till andra organisationer.*

3.7 Administrativ utveckling/ADB-service

Av förstudien, våra direktiv m.m. framgår att den AU/ADB-service som bedrivits i VHS regi bör kunna övertas av servicebolaget. Vi delar inte längre denna uppfattning.

Genom den decentralisering som genomförts i högskolevärlden utför universitet och högskolor i stor utsträckning själva de uppgifter som skulle ligga på en AU/ADB-verksamhet. Såvitt vi kan bedöma – och efter att ha rådgjort med den arbetsgrupp (interimstyrelse, se under kapitel 5) som förbereder servicebolagets tillkomst – menar vi att någon nämnvärd efterfrågan på dessa tjänster inte kommer att föreligga. Vissa ADB-rutiner kommer dock att krävas till stöd för den övriga verksamheten, såsom antagning. Sådan kompetens bör dock lämpligen organisatoriskt tillföras verksamheten i fråga.

Det kan tilläggas att VHS p.g.a. personalflykt i dag inte bedriver AU/ADB-verksamhet på det sätt som ursprungligen var tänkt. Det faktum att servicebolaget inte övertar denna verksamhet innebär således inga personalmässiga problem.

Av anförda skäl menar vi alltså att servicebolaget inte bör engagera sig i AU/ADB-verksamhet.

4 Servicebolagets ekonomi

Servicebolaget skall bildas inom befintliga ekonomiska ramar, vilket innebär att nya statliga medel inte kommer att tillskjutas. Medel för investeringar och eventuella ytterligare kapitaltillskott måste tillföras från högskolorna eller via vanlig upplåning. Regeringen bör generellt medge högskolorna rätt att göra s.k. ägartillskott upp till 10 miljoner kronor.

Särskilda medel måste dock tillskjutas från statsmakternas sida till täckande av de kostnader som uppstår genom att bolaget genom särskilt avtal övertar statens ansvar för pensionsskulden.

Försäljning av bolagets tjänster skall finansiera den löpande driften. Mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen av VHS serviceverksamheter, bör full kostnadstäckning kunna uppnås under den kommande tolvmånadersperioden.

Servicebolagets verksamhet får inte medföra konkurrenshinder enligt gällande konkurrenslagstiftning. Så lär heller inte bli fallet eftersom bolagets prissättning måste anpassas till kostnadsnivån.

Servicebolaget bör som tillgång endast överta det databaserade antagningssystemet (H 91), vilket redan är avskrivet.

De förändringar bolagiseringen medför ur mervärdesskattesynpunkt innebär inga kostnadsökningar för högskolorna.

Servicebolaget kommer att vara underkastade samma typ av revision (RRV) som gäller för andra statliga bolag och stiftelser.

I detta kapitel samlar vi alla de olika frågeställningar som rör servicebolagets ekonomiska förvaltning. Här intar naturligtvis frågan om bolagets finansiering av den löpande driften – dvs. dess möjligheter att i längden överleva – en central ställning. I samband därmed behandlar vi vissa konkurrens- och skattefrågor samt eventuella överföringar av statlig egendom. Vi inleder dock avsnittet med bolagets kapitalbehov samt vissa formella frågor om rätten för universitet och högskolor att besluta om ägartillskott till bolaget.

4.1 Allmänt om servicebolagets kapitalbehov

Förutom vad som är föreskrivet i aktiebolagslagen (ABL) om aktiekapital, måste naturligtvis bolaget tillföras ett tillräckligt kapital för att kunna göra nödvändiga initiala investeringar och för att garantera ett eventuellt övertagande av främst den statliga pensionsskulden. Härtill

kommer att bolaget måste tillföras medel som ger det en initialt nödvändig förmåga att möta fluktuerande kassaflöden. Bolagets likviditet måste garanteras.

Av våra direktiv framgår att bolaget skall bildas inom befintliga ekonomiska ramar. Detta måste tolkas så att nya statliga medel inte kommer att tillskjutas. Bolagets initiala kapitalbehov måste alltså tillgodoses genom befintliga medel inom högskolesektorn. Redan här måste dock förutskickas att visst kapitalbehov är av sådan karaktär att det inte rimligen kan tillskjutas från universitetens och högskolornas nuvarande egna medel. Det gäller kostnader som uppkommer i samband med att bolaget övertar tidigare statligt anställd personal. I den mån bolaget tvingas överta pensionsskulden måste den naturligtvis täckas genom att staten tillskjuter medel. Som VHS föreslagit i sitt remissyttrande över betänkandet Ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153) gäller vidare att medel som verket – om så varit aktuellt – skulle ha erhållit till täckande av underskott intill dess att serviceverksamheterna blivit fullständigt uppdragsfinansierade skall nyttjas för att täcka det underskott hos berörda verksamheter som uppstår fram till dess att de går över till servicebolaget. Vi menar slutligen att medel som krävs för utveckling av det databaserade antagningssystemet (H 91-systemet) också rimligen bör tillskjutas från statens sida. Dessa medel måste nämligen under alla förutsättningar tillföras antagningsverksamheten oavsett under vilket huvudmannaskap den bedrivs och vilka vägar den finansieras. Vi kommer att utveckla dessa frågor i det följande.

Naturligtvis måste den löpande verksamheten generera tillräckliga intäkter för att garantera bolagets fortlevnad. Förutom täckandet av bolagets fasta och rörliga driftskostnader måste intäkterna normalt fortlöpande kunna ge visst överskott – vinst. Som vi kommer att visa under avsnittet om den löpande driften, kommer bolaget – i vart fall efter en övergångsperiod – att kunna sälja sina servicetjänster i en sådan omfattning att tillräckliga intäkter tillförs bolaget. Vi räknar med att den löpande finansieringen kommer att kunna ske utan ianspråktagande av nya statliga medel.

Genom det kapital som inledningsvis måste ställas till bolagets förfogande och genom de intäkter som verksamheten genererar, menar vi alltså att servicebolagets drift kan säkerställas. Riskerar verksamheten att inte gå ihop måste naturligtvis i första hand sedvanliga affärsmässiga metoder – marknadsutvidgning, prismaximering och kostnadsminimering – tillgripas. Uppkommer ändå underskott i rörelsen förutsätts universiteten och högskolorna tillskjuta medel till täckande av förlusterna. Innan ett sådant beslut fattas måste högskolorna ha gjort en analys som säkerställer att förutsättningarna för berörd verksamhet inte ändrats i

sådan omfattning att annan form vore ekonomiskt motiverad. Vi menar också att en sådan prövning står i överensstämmelse med direktiven att ägartillskott måste ske. Enligt direktiven skall detta ske "efter vederbörliga beslut". I kommande avsnitt tar vi upp frågan om vilka formella beslut som i detta sammanhang kan bli nödvändiga.

4.2 Beslut om ägartillskott

Rättsläget när det gäller myndigheters rätt att tillskjuta statliga medel till privaträttsliga associationer är inte tydligt klarlagd i författning eller praxis. Frågan har behandlats av Utredningen om statliga myndigheters avtal (SOU 1994:136) som också föreslagit viss förordningsreglering.

Av 9 kap. 1§ regeringsformen framgår att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Vidare framgår av 9 kap. 9§ samma lag att riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av viss slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Det är således uppenbart att medel inte får användas i strid med riksdagens förordnande. Om emellertid medelsanvändningen ligger i linje med den allmänna verksamhetsinriktning som riksdagen lagt fast, krävs såvitt vi kan förstå inget uttryckligt medgivande från riksdagen för att få överföra statliga medel i privaträttslig regi. Såsom också redovisas i betänkandet om statliga myndigheters avtal (s. 175) finns det heller ingen föreskrift i regeringsformen som förbjuder att statliga medel används i detta syfte.

En helt annan fråga är om ett universitet eller högskola får överföra sådana medel utan regeringens medgivande. Uppenbarligen får så inte ske om överföringen strider mot det ändamål som regeringen angivit i regleringsbrev eller på annat sätt. I övrigt tycks frågan om regeringstillstånd oklar. Olika uppfattningar redovisas i ovan nämnda betänkande (s. 175–177). Utredningen föreslår till undanröjande av rådande oklarhet att en uttrycklig förordningsregel införs om krav på regeringstillstånd inför s.k. ägarinsatser i privaträttsliga organ.

För vår del kan vi konstatera att en högskola som utan regeringens tillstånd gör en ägarinsats i servicebolaget, för närvarande i vart fall inte bryter mot någon uttrycklig bestämmelse. Bolaget har naturligtvis behov av att denna typ av transaktioner kan göras på ett så snabbt och obyråkratiskt sätt som möjligt. Om det ändamål som angivits i regleringsbrevet inte träds förnär, menar vi därför att högskolan rimligen bör

kunna tillerkännas förtroendet att självständigt få besluta om kapitaltillskottet. Vi föreslår därför att regeringen generellt medger att universitet och högskolor utan särskilt tillstånd får tillskjuta kapital om högst 10 mkr, vilket också inkluderar aktiekapitalet (se nedan).

4.3 Servicebolagets aktiekapital

I aktiebolagslagen (ABL) finns regler om aktiekapitalets storlek. Syftet med bestämmelserna är att skydda bolagets fordringsägare, att garantera att det skapas en bolagsförmögenhet och att förmögenheten behålls inom bolaget. Ett större aktiekapital underlättar att erhålla för rörelsen nödvändig kredit och motverkar missbruk av aktiebolagsformen.

Som nämnts under 2.3 indelas numera aktiebolagen i två kategorier, publika och privata aktiebolag. De nya reglerna i ABL gäller från den 1 januari 1995 och har tillkommit mot bakgrund av EG:s bolagsdirektiv.

Som vidare framgått skall ett privat bolag ha ett aktiekapital om minst 100 000 kronor och ett publikt om minst 500 000 kr. Gränsdragningarna mellan de två formerna är att publika, till skillnad från privata, skall ha rätt att erbjuda allmänheten att teckna och förvärva aktier och andra värdepapper som bolaget ger ut.

Servicebolaget tillhör gruppen privata aktiebolag och aktiekapitalet bör enligt vår uppfattning bestämmas till 100 000 kr, dvs. till minimivån. Skälen härtill är följande. Genom att staten äger bolaget är kreditvärdigheten garanterad och därmed också skyddet för fordringsägarna. Genom RRV:s insyn (se nedan) torde vidare risken för missbruk undanröjas och dessutom är rimligen risken för likvidationsplikt – dvs. då hälften av aktiekapitalet förbrukas – liten, eftersom ägaren i så fall tillskjuter nytt kapital. Aktiekapitalet bör tillskjutas av högskolorna själva och fördelas enligt de principer som gäller om inflytande över den gemensamma förvaltningen.

I bolagsordningen bör dock anges ett minimibelopp, 100 000 kr, och ett maximibelopp avsevärt däröver. Om maximikapitalet bestäms till över 400 000 kr måste dock minimibeloppet höjas eftersom detta inte får understiga en fjärdedel av maximibeloppet. Att vi inte nu är beredda att precisera maximibeloppet beror på följande orsaker.

Vi har nyss framhållit att bolaget behöver ett visst eget kapital för att den nödvändiga initiala rörelseförmågan skall vara tillräcklig. Med hänsyn till kassaflödenas variationer över året och behovet av resurser för utveckling för att bibehålla t.ex. nuvarande databaserade tekniska stödsystem intakta torde ett sådant rörelsekapital ligga mellan 5 och 10

mkr. Resurser i den storleksordningen kan erhållas genom att aktiekapitalet sätts avsevärt högre än de erforderliga 100 000 kr, att företaget tar upp lån eller genom tillskott inledningsvis från staten/ägaren för uppbyggnad av en reservfond inom bolaget.

Av skäl som nyss angetts bör enligt vår mening aktiekapitalet vara på en relativt låg nivå. Inte heller bör behovet av rörelsekapital tillgodoses genom lån även om ägarsituationen för bolaget skulle göra det relativt enkelt att ta upp lån till förmånligt pris. Behovet av rörelsekapital bör enligt vår uppfattning tillgodoses i sådan form att avsikten med bolagsbildningen blir tydlig och bestämd. Ett sådant förhållningssätt torde också överensstämma med gängse synsätt när dotterbolag bildas inom koncerner, vilket är den närmast tillhands liggande jämförelsen. Lånealternativet ger inte denna tydliga avsiktsförklaring.

Därmed återstår endast alternativet med ett ägartillskott i form av likvida medel för att bygga upp en reservfond. Hur avvägningen mellan denna och aktiekapitalet skall göras beror på den ekonomiska situationen för den berörda verksamheten vid den tidpunkt bolagsbildningen sker. Av detta skäl anser vi att den övre gräns för aktiekapitalet som måste anges i bolagsordningen får bestämmas i samband med att regeringen beslutar om att bolaget får bildas. I samband därmed måste beslut också fattas om hantering av pensionsskuld m.m. samt avräkning göras mellan VHS och det blivande bolaget.

4.4 Finansiering av den löpande driften

För att kunna göra en välgrundad bedömning av servicebolagets ekonomiska förutsättningar, inleder vi detta avsnitt med en redovisning av det resultat som serviceverksamheterna uppnått under de tre år VHS verkat. Vi redovisar därefter en prognos av bolagets ekonomiska resultat för den första 12 månaders perioden räknat från den 1 juli 1995. Vi bortser i detta sammanhang från att bolaget av tidsmässiga skäl formellt kommer att ta över de aktuella serviceverksamheterna först vid ett senare tillfälle. Såsom vi förutskickat kommer driften under denna period troligen gå med visst underskott, för att därefter generera tillräckliga intäkter för att täcka kostnaderna samt ge visst överskott. Vi lämnar vissa förslag på hur de initiala driftsunderskotten lämpligen skall täckas.

Vid den närmare bedömningen av servicebolagets förväntade resultat måste man, enligt vår mening, också beakta de direkta "vinster" i form

av lägre priser som en väl fungerande upphandlingsservice kommer att skapa för universitet och högskolor med flera myndigheter. Vi avser att redovisa vissa beräkningar i detta sammanhang.

4.4.1 Ekonomiskt resultat under 1992/93–1994/95

Nedan redovisas andelen uppdragsfinansiering för uppdragsverksamheterna under den tid VHS existerat. Med andel uppdragsfinansiering avses andelen intäkter från främst universitet och högskolor i relation till VHS totala kostnader för uppdragsverksamheten. *Tabell 1 nedan visar att samtliga verksamheter utvecklats positivt.*

Tabell 1: Andel uppdragsfinansiering (uppgifterna för 1992/93 och 1993/94 är hämtade från VHS årsredovisning för 1993/94. Uppgifterna för 1994/95 är en prognos gjord under juni 1995).

	1992/93	1993/94	1994/95
Antagning	0%	3%	92%
Upphandling	0%	31%	64%
Juridik	17%	70%	92%

Omvandlas andelen uppdragsfinansiering till totala uppdragsintäkter och kostnader blir bilden den som anges i tabell 2 nedan.

Tabell 2: Uppdragsintäkter och totala kostnader (mkr), löpande priser.

		1992/93	1993/94	1994/95
Antagning	Intäkter	0.1	0.9	29.0
	Kostnader	38.4	34.9	31.5
Upphandling	Intäkter	0.0	4.0	6.0
	Kostnader	15.7	13.0	10.4
Juridik	Intäkter	0.3	1.3	1.5
	Kostnader	1.6	1.8	1.6

Skillnaden mellan kostnader och intäkter har finansierats genom VHS myndighetsanslag. Denna differens skulle motsvara ett underskott i den löpande driften om servicebolaget hade funnits i dag.

Orsaken till den låga andelen uppdragsfinansiering för såväl antagnings- som upphandlingsverksamheten under 1992/93 och 1993/94 var att båda verksamheterna då saknade formella möjligheter att ta betalt för sina tjänster.

VHS bildades den 1 juli 1992. Enligt de myndighetsspecifika direktiv för anslagsframställning för budgetåren 1993/94–1995/96 som regeringen fastställde 1992 för organisationskommittén för en servicemyndighet inom högskolan, skulle VHS verksamhet huvudsakligen finansieras genom uppdrag från universitet och högskolor. I direktiven nämndes uttryckligen att upphandlingsverksamheten förutsattes vara helt uppdragsfinansierad den 1 juli 1996. Härutöver angavs inte i direktiven vilka verksamheter som skulle uppdragsfinansieras. VHS ålades dock att i anslagsframställningen för 1994/95–1995/96 redovisa en verksamhetsanalys och därvid särskilt ange hur andelen uppdragsfinansierad verksamhet skulle ökas.

I den fördjupade anslagsframställning VHS lämnade i september 1993 föreslog verket att *det mesta* av antagningsverksamheten skulle uppdragsfinansieras fr.o.m. budgetåret 1994/95. Den 1 juli 1994 fördes medel över från VHS ramanslag till högskolornas grundutbildningsanslag och VHS träffade därefter avtal med universiteten och högskolorna om försäljning av antagningstjänster.

Först efter en tid under budgetåret 1993/94 kunde upphandlingsavdelningen börja arbeta i sin nya konsultroll. Dessförinnan var man tvungen att fördela medel från utrustningsramarna i enlighet med det tidigare gällande anslagssystemet. Endast den juridiska servicen kunde alltså tämligen omgående börja arbeta under uppdragsfinansierade former.

Den kraftiga ökningen av andelen uppdragsfinansiering av antagningsverksamheten mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 förklaras av att intäkterna nästan uteslutande erhölls genom löpande avtal som tecknades med samtliga universitet och högskolor. Jurist- och upphandlingsverksamheterna, däremot, bedriver konsultverksamhet i mer traditionella former, varvid det av naturliga skäl tar viss tid att arbeta sig in på marknaden. Till detta skall läggas att för både personalen och kunder innebar övergången till en ren konsult- och beställarroll fundamentala skillnader i förhållningssätt. Det var således naturligt att en direkt övergång till full kostnadstäckning genom uppdrag inte kunde genomföras under ett budgetår. Den gradvisa ökningen av andelen uppdragsfinansiering som framgår av tabell 1, måste därför – mot bakgrund inte minst av det faktum att serviceverksamheterna fick starta med alltför stor bemanning – anses som mycket god.

Ett viktigt inslag i konsten att uppnå ökad uppdragsfinansiering är naturligtvis att sänka kostnaderna på ett sätt som inte är vanligt i anslagsfinansierad verksamhet. Kostnadsutvecklingen framgår ovan av tabell 2. Den visar att för upphandlings- och antagningsverksamheterna har kostnaderna under budgetåren 1992/93–1994/95 minskats med mellan 20 och 30 %. Noteras bör att detta för antagningsavdelningens del skett samtidigt som anmälningstiden kortats, antalet sökande ökat markant (från 87 000 sökande 1991/92 till 114 000 1994/95) samt tillträdesbestämmelser och sökalternativ blivit alltmer komplexa.

Beträffande kostnaderna för antagningsverksamheten bör vidare påpekas att för budgetåret 1994/95 ingår utgifter (2,5 mkr enligt VHS budget) för antagning av utomnordiska gäststuderande, framtagande av en gemensam bedömningshandbok för utländska gymnasiebetyg, utveckling av H 91 p.g.a. gymnasiereformen samt skriftlig och muntlig information som riktar sig till andra än sökande och uppdragsgivare. Dessa kostnader ingår inte i uppdragsavtalen med högskolorna.

4.4.2 Ekonomisk prognos för de tolv första månaderna

Följande prognos avser det löpande driftsresultatet, inklusive. investeringar i datorutrustning och inventarier. Den inkluderar således inte kostnader som föranleds av bildandet av ett servicebolag såsom engångsvisa belopp till täckande av pensionsskuld, m.m.

Antagning. Intäkterna kommer att minska något (från 29,0 mkr till 27,9 mkr). Anledningen härtill är att Stockholms universitet i viss omfattning dragit sig ut den samordnade antagningen. Genom detta "avhopp" och då redan inledda rationaliseringar fullföljs, kommer samtidigt kostnaderna att minska med 1,2 mkr. Härutöver bedöms kostnaderna kunna minska med cirka 0,6 mkr genom en effektivare organisering av det kommande servicebolagets personal- och ekonomiadminstrativa stöd. Därmed skulle ett underskott på 1,8 mkr föreligga under de tolv första kalendermånaderna, varav 1,0 mkr hänför sig till tjänster som ligger inom ramen för nuvarande uppdragsavtal med universitet och högskolor och 0,8 mkr för tjänster som ligger utanför. Därefter kommer, utgår vi ifrån, full kostnadstäckning kunna erhållas genom prissättningen i kommande avtal med universitet och högskolor.

Upphandling. Omslutningen på utestående offerter visar att intäkterna kommer att öka med 2 mkr under 1995/96 jämfört med budgetåret 1994/95 och uppgå till 8,0 mkr under de tolv första månaderna.

Kostnaderna förväntas bli oförändrade, 10,4 mkr. Därmed skulle ett underskott på 2,4 mkr uppkomma för de tolv första månaderna. Därefter kommer ett nollresultat att uppvisas.

En oklarhet är den databas för ramavtal som upphandlingsavdelningen bygger upp under budgetåret 1994/95. I färdigt skick beräknas den generera driftskostnader på cirka 1,0 mkr, vilka ingår i ovanstående totalkostnad om 10,4 mkr. Finansieringen av databasen är ännu inte avgjord.

Juridik. Intäkterna beräknas uppgå till samma belopp som under 1994/95. Kostnaderna kan minskas med cirka 0,1 mkr vid en effektiv organisering av bolagets administrativa stöd. Verksamheten bör således kunna uppvisa ett nollresultat.

En löpande *drifts- och investeringsbudget* för de tolv första månaderna skulle alltså kunna sammanfattas enligt följande.

Uppdragsintäkter från universitet och högskolor m.m.	37,4 mkr
Driftskostnader	41,6 mkr
Underskott	4,2 mkr

4.4.3 Finansiering av driftsunderskott för de tolv första månaderna

Underskott kan finansieras på olika sätt. För den del av antagningsverksamhetens underskott som är hänförlig till löpande uppdragsavtal (1,0 mkr) gäller följande. Bortsett från de kostnadssänkningar som är möjliga att göra, måste finansiering ske antingen genom prishöjningar av antagningstjänsterna eller genom att ägaren tillskjuter kapital. Vi utgår ifrån att det förra alternativet i första hand utnyttjas.

Beträffande den del av antagningsservicens underskott som ligger utanför löpande uppdragsavtal (0,8 mkr), bör servicebolagets ledning, enligt vår uppfattning, ställa sig frågan om bolaget överhuvud skall driva dessa verksamheter. Om så skall ske måste finansiering ske antingen genom att dessa tjänster också säljs till universitet och högskolor eller genom utnyttjande av anslagsmedel (nuvarande VHS anslag, Högskoleverkets anslag eller anslag som står till regeringens disposition). Det bör i detta sammanhang noteras att VHS i sitt remissyttrande över betänkandet Ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153) föreslagit att vissa medel överförs till högskolornas anslagsmedel. Om

så sker, vilket vi förordar, är det konsekvent att bolaget – vid ett bibehållande av denna service – säljer den till universitet och högskolor.

Beträffande upphandlingsverksamheten gäller följande. Målet har hela tiden varit att uppnå fullständig kostnadstäckning den 1 juli 1996. Vi har ingen anledning ifrågasätta att detta kommer att lyckas. VHS har avsatt medel för att täcka de underskott som uppkommer fram till denna tidpunkt. I och med att VHS läggs ned och ett servicebolag bildas kan denna planering inte fullföljas. Vi anser emellertid att det är viktigt att servicebolaget inte redan i starten belastas med deficiter som är hänförliga till planering och åtaganden under den tid som berörda verksamheter varit en del av VHS. Mot den bakgrunden bör det underskott som uppstår i verksamheten fram till den tidpunkt denna övergår till servicebolaget täckas av anslagsmedel. Detta bör kunna ske genom att ta i anspråk outnyttjade medel av nuvarande VHS anslagsmedel för budgetåret 1994/95 eller från det nybildade högskoleverkets myndighetsanslag för 1995/96.

4.4.4 Sammanfattande bedömning av frågan om servicebolagets finansiering av den löpande driften m.m.

Vi menar sammanfattningsvis att i stort sett full kostnadstäckning för den löpande driften bör kunna uppnås i de verksamheter som föreslås övergå till servicebolaget under bolagets första verksamhetsår. Vi förutsätter därvid att finansiering sker av de underskott som uppkommer under denna period och är hänförlig till myndighetstiden. På längre sikt förutsätter vi att bolagets verksamhet kommer att utvecklas mot de mål som angivits under kapitel 3 om bolagets verksamhet.

Vid en samlad bedömning av incitamenten för servicebolagets verksamhet bör man emellertid också väga in de uppenbara ekonomiska fördelar som verksamheten genererar hos bolagets uppdragsgivare, främst universitet och högskolor. Dessa fördelar är tydligast beträffande upphandlingsverksamheten och kan lämpligen belysas med följande exempel. Det faktum att exemplet nödgas bygga på vissa hypotetiska antaganden, hindrar inte att det ger klara indikationer på verksamhetens uppenbara fördelar.

Verksamheten med ramavtal för högskolesektorn tillsammans med objektsupphandlingen omsätter lågt räknat 500 mkr årligen. Om man antar att verksamheten skapar rabatter på 10 % – vilket i vart fall inte

är ett för högt antagande – blir uppenbarligen de direkta vinsterna i form av uteblivna kostnader 50 mkr per år.

Dessa uppenbara ekonomiska fördelar talar enligt vårt förmenande för sig själva. Även om således driften av upphandlingsverksamheten kan förväntas under första tiden gå med visst underskott, vore det ekonomiskt oförsvarligt att inte bedriva denna verksamhet i bolagets regi.

4.5 Pensionskostnadernas fördelning

Den serviceverksamhet som i dag bedrivs av VHS kommer som framgått att överföras till servicebolaget. Det rör sig om en sådan verksamhetsövergång som avses i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Enligt 6b§ LAS övergår den berörda personalens anställningsavtal från VHS till bolaget om inte den anställde tackar nej. Bortsett från vad som kommer att anföras i kapitel 5 om förberedelsearbetet inför övergången, avser därför inte utredningen att gå in på de personalfrågor som aktualiseras i den nya verksamheten. Vissa kostnader som betingas av personalövergången måste dock beröras.

Beträffande först frågan om den latenta semesterskulden, konstaterar vi att den troligen är så liten vid verksamhetsövergången (personalen förväntas förlägga merparten av sin semester till sommaren eller förhösten) att den i detta sammanhang är snarast försumbar. Vi menar att den övertagande arbetsgivaren, bolaget, rimligen bör kunna ta över semesterskulden utan särskild kompensation.

Annorlunda är fallet beträffande kostnaderna för statens pensionsåtagande för den personal som skall överföras. Enligt våra direktiv skall vi särskilt belysa pensionskostnadernas fördelning i samband med övergången.

Regeringen behandlade i kompletteringspropositionen 1992 (prop. 1991/92:150, bilaga 1:1) frågan om "statliga garantier för pensionsåtaganden i samband med överföring av statlig verksamhet till annan associationsform". Härav framgår bl.a. att de statliga verksamheter som ombildas till annan associationsform eller på annat sätt överlåts alltid bör bära ansvaret för de pensionsåtaganden som har upparbetats i verksamheten inom ramen för det statliga pensionssystemet. Det innebär i princip att pensionsåtagandena nuvärdeberäknas och överförs till det nybildade bolaget som en pensionsskuld. Övertagandet av pensionsåtagandet bör regleras i avtal mellan bolaget och staten. Betalningsskyldigheten för statens pensionsåtagande övergår därmed till bolaget.

Beträffande den skattemässiga situation som uppkommer vid övertagande av statliga pensionsåtaganden framgår vidare sammanfattningsvis följande av ovan nämnda proposition. I samband med övertagande av statliga pensionsåtaganden utlöses en särskild löneskatt. Den bör alltid belasta den avskilda verksamheten. Ansvaret för skattens betalning skall regleras i avtalet mellan staten och motparten i samband med övertagandet av verksamheten och pensionsåtagandet. I avtalet bör dessutom bolaget alltid förpliktas att snarast efter övertagandet trygga de överförda pensionsåtagandena. Förslaget bygger på tanken att Riksgäldskontoret får i uppdrag att utfärda statlig borgen till de verksamheter som övertagit statliga pensionsåtaganden.

I propositionen sägs inget om att bolaget som övertar pensionsåtagandet såsom en skuld också bör kompenseras genom statliga kapitaltillskott. För vår del anser vi detta vara det principiellt sett naturliga sättet att lösa fördelningsfrågorna på. Självfallet vore det orimligt att utan kompensation belasta en ny verksamhet – såsom i detta fall servicebolaget – med skulder som emanerar från en annan verksamhet.

VHS har uppdragit åt Statens löne- och pensionsverk (SPV) att beräkna löneskulden per den 30 juni 1995 för den personal som tjänstgör i servicedelarna. Genom ett preliminärt besked har SPV fastställt pensionsskulden till i det närmaste sex miljoner kronor. Vi saknar anledning att anta att det slutliga beskedet kommer avvika från detta i någon större utsträckning.

Av vad som framgått står det alltså klart att det statliga pensionsåtagandet i VHS genom avtal bör övertas av servicebolaget såsom en pensionskuld om knappt sex miljoner kronor. Vidare bör i avtalet bolaget åläggas betalningsansvar för den löneskatt som utlöses i samband med övertagandet. Det är emellertid av yttersta vikt att bolaget kompenseras för sina åtaganden i detta avseende. Om så inte sker direkt vid övertagandet, kommer så vitt vi förstår bolaget att vara likvidationspliktigt redan från början.

4.6 Värdering och överföring av tillgångar m.m.

Enligt våra direktiv skall vi ange vilka statliga tillgångar som i samband med bolagiseringen bör föras över till servicebolaget och göra en värdering av dessa. Överföringen skall ske på ett kostnadsneutralt sätt, vilket vi tolkar så att – i den mån tillgångarna åsätts ett reellt värde – bolaget skall ersätta staten för detta.

Vi har i denna del kontaktat den arbetsgrupp eller "interimstyrelse" som förbereder bildandet av servicebolaget (se vidare under kapitel 5) och därvid inhämtat att man inte har för avsikt att från VHS eller staten i övrigt överta andra tillgångar än det databaserade stödsystemet för antagning (H 91-systemet).

H 91-systemet är direktavskrivet enligt de principer som använts i staten och kommer således inte att ge något ingående värde vid bolagsbildningen. Det kräver dessutom vissa uppgraderingar för att fungera tillfredsställande på den nivå antagningsarbetet bedrivs idag, varför bolaget kommer att belastas med vissa initiala investeringskostnader. Av dessa skäl menar vi i likhet med "interimstyrelsen" att H 91-systemet inte rimligen kan åsättas ett värde som medför att bolaget blir ersättningsskyldigt gentemot staten. Värdet skall enligt vår mening upptas till en krona.

Beträffande H 91 vill vi härutöver anföra följande. Bortsett från att det existerande systemet alltså behöver anpassas till nya krav på flexibilitet i antagningen, kommer högskolan inom en nära framtid sannolikt att behöva utveckla ett helt nytt stödsystem som medger betydligt allsidigare clearingmöjligheter vid antagning av skilda slag än vad som är möjligt att erbjuda i dag. Såväl uppgradering av H 91 som utveckling av ett helt nytt system är kostnader som måste belasta de s.k. prislapparna inom det nuvarande systemet för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning. Motsvarande gäller också t.ex. kostnaderna för det datorbaserade systemet för studiedokumentation. Kostnader av dessa slag har tidigare bestritts ur anslag till centrala myndigheter. Det är enligt vår bestämda uppfattning utomordentligt angeläget att kostnader för system som utgör stöd till och förutsättningar för administration och uppföljning av den grundläggande högskoleutbildningen, fullt ut beaktas vid beräkning av prislapparna. Om så inte sker kommer universitet och högskolor inte att kunna genomföra den nödvändiga vården och utvecklingen av systemen utan att detta går ut över utbildningens kvalitet.

Slutligen vill vi i detta sammanhang beröra de mer eller mindre långsiktiga kundavtal som VHS har träffat och som fortsätter att löpa efter det att bolaget tagit över serviceverksamheterna. Vi menar att bolaget – efter meddelande till motparterna – enligt gängse avtalsrättsliga principer kan överta dessa utan att tvingas sluta i formellt avseende nya avtal. Det faktum att avtalen ofta är träffade mellan olika statliga myndigheter spelar därvid enligt vår uppfattning ingen roll.

4.7 Vissa konkurrensrättsliga frågor

Som tidigare framgått skall servicebolaget verka på en öppen marknad och därmed konkurrera med eventuella andra aktörer vid försäljning av sina tjänster. En viktig fråga för bolaget blir därför att tillse att verksamheten inte bedrivs på ett konkurrenshindrande sätt, dvs. i strid med konkurrenslagen (1993:20), KL. Enligt våra direktiv skall vi särskilt uppmärksamma dessa frågor.

KL syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv och fri konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen är tillämpbar på *företag,* ett begrepp som definieras som en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det saknar betydelse om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte. Verksamhet av myndighetsutövande natur är undantagen. Vi kan alltså konstatera att KL är tillämpbar på det kommande servicebolaget.

Enligt KL kan förbjudna konkurrensbegränsningar föreligga dels vid vissa typer av samarbete mellan företag och dels vid missbruk av dominerande ställning på marknaden. Samtliga dessa begränsningar är naturligtvis tillämpliga på servicebolaget på samma sätt som på andra företag. I detta sammanhang inskränker vi oss dock till att behandla frågor kopplade till bolagets särskilda förutsättningar genom att vara ägt av staten under gemensam förvaltning av ett antal myndigheter. Frågor om missbruk av dominerande ställning genom s.k. underprissättning och skattesubventioner är här av intresse.

Dessa frågor har behandlats i Konkurrensverkets rapport Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995), varifrån följande är hämtat.

> *Med underprissättning avses i konkurrensrättslig mening och i det typiska fallet att ett företag sänker priset på en viss produkt för att få konkurrenterna att träda ut från marknaden eller hindra nya företag att träda in. En avsikt med ett sådant förfarande är att på sikt erhålla merinkomster genom att höja priserna efter det att konkurrenterna eliminerats på marknaden. Syftet är att merinkomsterna skall överstiga de förluster som initialt erhålls genom den reducerade prisnivån.*

Och vidare.

Enligt 19§ KL är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden förbjudet. Exempel på förbjudet missbruk är underprissättning. För att underprissättning i strid med KL skall kunna göras gällande krävs följande.

- *Företaget är dominerande på marknaden.*
- *Företagets priser understiger vad som motsvarar den faktiska kostnaden för verksamheten.*
- *Om dessa två nämnda villkor är uppfyllda skall sedan, enkelt uttryckt, visas att företagets avsikt med prissättningen är att "slå ut" en konkurrent. Därigenom ges företaget möjlighet att höja priset och totalt sett göra en ekonomisk vinst genom en sådan prissättningsstrategi.*

Tillämpade på servicebolaget skulle, enligt vår uppfattning, dessa principer ge följande resultat. Otvivelaktigt kommer – i vart fall inledningsvis – servicebolagets verksamhet i stor utsträckning vara dominerande på marknaden. Det gäller inte minst för antagningsverksamheten. Däremot utgår vi ifrån att priset på bolagets tjänster normalt inte kommer att sättas så att det understiger den faktiska kostnaden. Därmed skulle redan på denna grund någon risk för "missbruk av dominerande ställning" inte föreligga. Skulle priset i något fall sättas så att det understiger den faktiska kostnaden så får det i vart fall inte ske i syfte att "slå ut" konkurrenter.

En fråga som blir aktuell i samband med ifrågasatt underprisättning av offentlig verksamhet är vilken konkurrensrättslig effekt offentlig subventionering kan ge upphov till. Frågan har behandlats i Konkurrensverkets ovan nämnda rapport. Problemet gäller subvention i form av ett penningbidrag som riktas till ett privatägt företag (gäller även om företaget är offentligt ägt under förutsättning att det utgör en självständig juridisk person). I rapporten sägs bl.a. följande (s. 29).

I den mån företaget i fråga har en dominerande ställning på marknaden och använder subventionen till att sätta ett pris som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten exklusive subventionen är det i och för sig möjligt att pröva prissättningen mot KL. Det torde dock vara svårt att hävda att företag som blir subventionerat i form av penningbidrag av kommunen/staten i syfte att tillhandahålla varor/tjänster till ett nedsatt pris måste hålla ett pris som avspeglar de verkliga kostnaderna för att inte bryta mot KL. De konkurrensproblem som i detta fall kan bli följden av ett lågt pris är (indirekt) en följd av subventionen som sådan och torde som ovan nämnts inte vara möjlig att ingripa mot med stöd av KL.

Mot bakgrund av vad som anförts kan vi inte annat än dra slutsatsen att servicebolaget – under de givna verksamhetsmässiga förutsättningarna – svårligen kommer att göra sig skyldigt till otillåten konkurrensbegränsning. Det gäller alltså även om bolaget erhåller subventioner i form av kapitaltillskott från staten (universiteten och högskolorna).

I detta sammanhang har vi vidare ställt oss frågan om det faktum att servicebolagets primära kunder (universiteten och högskolorna) är desamma som de som samtidigt förvaltar ägandet av bolaget, skulle utgöra något problem i konkurensmässigt avseende. Vi konstaterar att så länge KL:s krav tillgodoses, någon otillåten konkurrensbegränsning inte uppkommer enbart av detta skäl. Bolagets ledning och ägare måste emellertid vara uppmärksam på problemet och inte agera på ett sådant sätt att verksamheten kan ifrågasättas ur konkurrensrättslig synvinkel.

Vi vill slutligen i detta sammanhang uppmärksamma tillämpningen av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU i samband med upphandling av servicebolagets tjänster. Såvitt vi kan förstå är LOU:s regler tillämpliga vid universitets och högskolors, andra statliga myndigheters respektive kommuners och landstings upphandling av bolagets tjänster. Det kommer alltså att ankomma på bolaget att vid större beställningar avge anbud i konkurrens med eventuella andra aktörer på bolagets olika marknader. Vi utgår vidare ifrån att bolagets kunder kommer att kunna teckna s.k. avropsavtal om vissa tjänster i syfte att därigenom erhålla rabatt.

I enlighet med våra direktiv har vi beträffande konkurrensfrågorna haft samråd med Konkurrensverket. Vi redogör i det följande för verkets synpunkter (skrivelse till utredningen den 13 juni 1995) samt ger i anslutning till var och en av dessa våra kommentarer.

1. Konkurrensverket anser att det är av vikt att servicebolagets priser återspeglar kostnaderna för varje enskilt verksamhetsområde. Bolagets kostnader för olika verksamhetsområden bör därför särredovisas för att undvika att överskott från ett område används till att finansiera kostnaderna inom ett annat område.

Vi delar Konkurrensverkets uppfattning i denna del och utgår alltså ifrån att särredovisning av kostnaderna genomförs i enlighet med verkets påpekande.

2. Konkurrensverket menar att ett avkastningskrav bör fastställas för servicebolaget som motsvarar det krav som ställs på bolag med motsvarande omsättning samt kapital- och likviditetsbehov.

Även i detta avseende delar vi verkets uppfattning och utgår alltså ifrån att bolaget kommer att uppställa ett rimligt avkastingskrav. Bolagsstämman har enligt gällande regler (se ovan under 2.3) att fatta beslut om vinstdisposition.

3. Konkurrensverket anser att högskolorna bör informeras om att tjänster som bolaget tillhandahåller bör upphandlas enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU.

Som vi ovan anfört är också vår uppfattning att LOU är tillämplig på upphandling av bolagets tjänster. Det är självklart respektive universitets och högskolas ansvar att tillse att lagen följs i såväl detta som andra avseenden.

4. Beträffande datastödet till antagningsverksamheten anför Konkurrensverket sammanfattningsvis följande. Om den datorutrustning som VHS i dag använder (såvitt vi förstår avser man härmed såväl hård- som mjukvara) ägs av bolaget, kommer det sannolikt att innebära att högskolorna vid en upphandling enligt LOU är hänvisade till att köpa tjänster enbart av bolaget. För att garantera att högskolornas inköp av datortjänster sker till så lågt pris som möjligt förutsätts därför att datorutrustningen ägs av en från bolaget fristående statlig institution eller myndighet.

För vår del kan vi först konstatera att Konkurrensverkets utgångspunkter bygger delvis på en missuppfattning. Staten (VHS) äger inte ens för närvarande den maskinella utrustningen (hårdvaran). Datorkapaciteten köps från ett privat företag och så kommer rimligen ske även i framtiden.

Däremot ägs i dag – som framgått – själva programmen för datorstöd till antagning (H 91) av staten. Mot bakgrund av behovet av uppgradering av detta och, på längre sikt, behovet av ett helt nytt program, framstår enligt vår mening inte ett ägandemässigt övertagande som någon påtaglig konkurrensfördel för bolaget. Vi har därför svårt att dela Konkurrensverkets farhågor i detta avseende.

5. Slutligen anför Konkurrensverket – som vi förstår det – att servicebolaget svårligen kan överta de avtal (uppdrag) som ursprungligen givits till VHS. Skälet härtill anges vara att universiteten och högskolorna är skilda rättssubjekt. I stället tycks verket mena att samtliga avtal måste "slutas på nytt" och då först efter upphandling enligt LOU.

Som vi underhand fått kännedom om menar verket att grunden för att bolaget inte kan överta de löpande avtalen är att de befintliga uppdragen från högskolorna till VHS inte är i rättsligt avseende bindande avtal. Staten, anser man, kan inte träffa avtal med sig själv. Vi menar att detta är ett föråldrat synsätt. Visserligen kan inte två myndigheter vidta rättsliga åtgärder gentemot varandra i anledning av en avtalstvist dem emellan. Men det innebär inte att man för den skull kan påstå att de faktiskt inte kan träffa avtal med varandra.

Konkurrensverkets synsätt innebär som vi ser det att servicebolaget i konkurrensmässigt avseende behandlas sämre än vad som gäller för nybildade bolag i allmänhet. Det är nämligen ytterligt vanligt att nya företag går in i verksamheten med äldre upparbetade kundrelationer. Så är t.ex. alltid fallet då ett bolag köper upp ett annat. Som vi ovan anfört bör de löpande avtal VHS slutit överföras till bolaget. Vi menar att detta väl kan ske utan invändningar från konkurrensmässiga synpunkter.

Sammanfattningsvis konstaterar vi alltså att KL:s allmänna regler om otillåtna konkurrensbegränsningar gäller för servicebolaget. Vi menar att dessa bestämmelser bör vara möjliga för bolaget att uppfylla inom ramen för den tänkta verksamheten. Vi konstaterar också att LOU:s bestämmelser – om så är beloppsmässigt nödvändigt – skall tillämpas av offentliga organ i deras upphandling av bolagets tjänster.

4.8 Mervärdesskatt (moms)

Enligt direktiven skall vi belysa vilka effekter en överföring av VHS serviceverksamheter till ett servicebolag får från mervärdesskattesynpunkt.

Statliga myndigheter – till skillnad från privaträttsliga associationer – debiterar inte utgående moms till andra statliga myndigheter. Det innebär att VHS i dag inte debiterar universitet och högskolor moms på de tjänster man tillhandahåller. Däremot debiterar VHS naturligtvis moms för tjänster man säljer till icke-statliga organ, såsom till kommuner och landsting.

Detta förhållande ändras i och med övergången till ett servicebolag. Bolaget kommer alltså såsom andra bolag tvingas debitera högskolorna moms. Eftersom emellertid statliga myndigheter har avdragsrätt för utgående moms, innebär inte bolagiseringen någon kostnad för högskolorna ur mervärdesskattesynpunkt.

Servicebolaget kommer vara underkastat samma redovisningsprinciper som gäller för andra bolag vilket bl.a. innebär att momsen inlevereras och redovisas till skattemyndigheterna. De statliga universiteten och högskolorna som köper tjänster från bolaget redovisar på samma sätt som i dag och rekvirerar den ingående momsen i enlighet med nuvarande system.

4.9 Revision

Avslutningsvis i detta kapitel skall vi – i enlighet med vad som sägs i direktiven – behandla frågan om revision av servicebolaget.

Allmänna regler om revisorer i aktiebolag meddelas i 10 kap. ABL. Enligt 10 kap. 1§ denna lag skall revisor väljas av bolagsstämman. Om flera revisorer skall utses, är det emellertid möjligt att föreskriva i bolagsordningen att en eller flera av dem – dock inte alla – utses i särskild ordning. Av 10 kap. 3§ ABL framgår vidare att minst en av de revisorer som utses av bolagsstämman skall vara auktoriserad eller godkänd. Under vissa förutsättningar krävs att denne skall vara auktoriserad. För vår del kan vi konstatera att för den årliga revisionen servicebolaget bör ha två revisorer. För den ene av dessa gäller att han eller hon skall utses i vanlig ordning av bolagsstämman och måste i vart fall vara godkänd. Den andre bör utses av Riksrevisionsverket (RRV) i enlighet med särskild föreskrift i bolagsordningen.

Förutom årlig revision kan särskild granskning ske av RRV. Av lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser framgår att verket får granska sådana organisationer om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. I följdförordningen (1993:958) till denna lagstiftning anges särskilt de aktiebolag som RRV får granska. Det innebär såvitt vi kan förstå att också servicebolaget skall föras upp på listan över aktiebolag i förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

5 Förberedelser inför verksamhetsövergången samt utredningens förslag i sammanfattning

I detta avslutande kapitel vill vi inledningsvis ge en bild av det arbete som bedrivits och bedrivs från universitetens och högskolornas sida för att – vid sidan av utredningen – förbereda servicebolagets verksamhet. Syftet är naturligtvis att verksamheten skall kunna inledas på ett så snabbt och effektivt sätt som är möjligt efter det att regeringen fattat de nödvändiga formella besluten. Härefter sammanfattar vi i punktform våra förslag till beslut.

5.1 Förberedande arbete

Vid sidan av denna utredning bedrivs ett mer praktiskt inriktat arbete som syftar till att så snabbt som möjligt efter den 1 juli 1995 få servicebolaget i verksamhet. Förberedelsearbetet har bedrivits i nära kontakt med utredningen.

Enligt riksdagsbeslut grundat på propositionen Ett högskoleverk (prop. 1994/95:165) skall Verket för högskoleservice (VHS) efter den 1 juli 1995 – då Högskoleverket bildas – såvitt avser serviceverksamheterna leva kvar intill dess servicebolaget övertar dessa uppgifter. Det "fortsatta" VHS skall bedrivas som en s.k. tusenkronorsmyndighet (uppdragsmyndighet) och föreslås ledas av en styrelse samt under denna en direktör.

Det mer praktiskt inriktade arbetet inför övergången till ett servicebolag har bedrivits fr.o.m. slutet av mars månad. Verksamheten inleddes med att universitet och högskolor genom sitt då ännu relativt oformaliserade Högskoleförbund (ett samarbetsorgan mellan Svenska Akademiska Rektorskonferensen och Nya Högskolornas Rektorskonvent) gemensamt utsåg en arbetsgrupp. Gruppen kom något oegentligt att kallas servicebolagets interimstyrelse (nedan styrelsen) och bestod inledningsvis av rektorena Ingemar Lind (ordförande), Ingegerd Palmér, Birgitta Stymne samt universitetsdirektören Peter Honeth. Senare har styrelsen utökats med administrative chefen Stig Ekman och verkställande direktören Johnny Lindström. Till styrelsens sammanträden – som under våren ägt rum vid fyra tillfällen – har undertecknade Johnny Andersson

och Gustaf Dyrssen samt i viss utsträckning utredningens experter adjungerats jämte styrelsens konsult Klaes G Andersson respektive sekreterare Barbro Wallin. Styrelsen har också utsett en exekutiv tjänsteman ("verkställande direktör"), konsulten Hans Forsell, att leda det konkreta förberedelsearbetet.

Det må i detta sammanhang påpekas att styrelsen självklart inte fattar några bindande beslut eller i övrigt kan göra några avtalsmässiga åtaganden för det kommande bolagets räkning. Dess uppgift är alltså uteslutande att bereda marken för den kommande verksamheten genom rent förberedande åtgärder.

Två viktiga frågor för styrelsen har varit – vid sidan av att utgöra referensgrupp till utredningen – att hantera det kommande bolagets personal- och lokaliseringsfrågor.

Beträffande först *personalfrågorna* konstaterar styrelsen att servicebolaget avser att i vart fall inledningsvis bedriva samma verksamheter som för närvarande bedrivs av VHS servicedelar. Arbetsrättsligt innebär detta övertagande en s.k. verksamhetsövergång som avses i lagen (1982:80) om anställningsskydd och som alltså medför att anställningsavtalen övergår till bolaget. En sådan övergång sker under förutsättning att den enskilde arbetstagaren inte motsätter sig den. Det kan alltså inte bli frågan om några personalneddragningar redan genom övertagandet som sådant. Inte heller inledningsvis efter det att bolaget påbörjat sin verksamhet planerar styrelsen några dimensioneringsförändringar.

En väsentlig personalfråga som styrelsen uppmärksammat är behovet av att inte tappa kompetens i samband med övergången. Vissa underhandskontakter har därvid tagits i syfte att säkerställa att strategiskt viktig personal inte går förlorad i samband med övergångsfasen.

Beträffande *lokaliseringsfrågorna* har styrelsen konstaterat att servicebolaget bör lokaliseras till och ha sitt säte i Stockholm. De mer konkreta lokalfrågorna är ännu inte lösta. Styrelsen och "VDn" engagerar sig för tillfället aktivt i att hitta kostnadsmässigt och i övrigt lämpliga lokaler för verksamheten. Ett problem i detta sammanhang utgör det faktum att Högskoleverket i vart fall delvis har behov av de lokaler som för närvarande utnyttjas av VHS serviceverksamheter. Det omedelbara ansvaret för lokaliseringen av det resterande VHS efter den 1 juli 1995 har – intill dess denna myndighet i sig existerar – den s.k. Högskoleverksutredningen. Kontakter förekommer därvid mellan denna utredning och styrelsen i syfte att hantera lokalfrågorna på ett så smidigt sätt som möjligt. Utgångspunkten är naturligtvis att undvika att den berörda personalen skall behöva flytta i flera omgångar. Det må här tilläggas att antagningsverksamheten enbart kan flyttas under vissa

begränsade perioder för att inte det pågående arbetet med antagning av studenter skall störas.

För närvarande arbetar styrelsen också med att fastställa en budget för servicebolagets första verksamhetsperiod. Eftersom – såvitt vi kan förstå – den i stor utsträckning kommer att överensstämma med den prognos vi nedan beskrivit (se under 4.4.2) saknar vi anledning att här närmare gå in på den.

5.2 Utredningens förslag

På de grunder vi ovan i denna rapport anfört, får vi sammanfattningsvis föreslå att regeringen

1. beslutar i enlighet med riksdagens godkännande att bilda ett statligt helägt aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m,
2. uppdrar åt de statliga universiteten och högskolorna samfällt att företräda staten såsom ensamägare av aktiebolaget,
3. genom förordning eller på annat sätt fastställer regler för förvaltandet av staten ägande,
4. lägger ut ett uppdrag på aktiebolaget – så snart det är bildat – att för statens räkning teckna ramavtal för såväl universiteten och högskolorna som för statsförvaltningen i övrigt,
5. medger att statliga universitet och högskolor får tillskjuta bolaget aktiekapital samt i övrigt tillskjuta kapital upp till 10 miljoner kronor,
6. föranstaltar om att avtal tecknas mellan staten och aktiebolaget i syfte att kompensera bolaget för övertagande av det statliga pensionsåtagandet.

Kommittédirektiv

Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m.

Dir. 1995:63

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att ta fram det underlag och lägga fram de förslag som behövs för att regeringen skall kunna ta slutlig ställning till frågan om att bilda ett statligt helägt servicebolag där högskolorna är företrädare för staten.

Bakgrund

I en skrivelse till regeringen har Svenska Akademiska Rektorskonferensen och Nya Högskolornas Rektorskonvent hemställt att regeringen medger att serviceuppgifter för högskolorna avseende samordnad antagning, upphandling, juridisk service samt service i fråga om ADB och administrativ utveckling får bedrivas i form av ett statligt helägt servicebolag (aktiebolag). Universitet och högskolor skall därvid företräda staten som ägare. Bolaget skall inte anförtros arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. I skrivelsen nämns även att de båda

rektorsorganisationerna har enats om att bilda ett gemensamt förbund, Svenska Högskoleförbundet (SHF), i syfte att åstadkomma en för universitet och högskolor mera aktiv gemensam intressebevakning.

Regeringen har behandlat rektorsorganisationernas förslag i propositionen Ett nytt högskoleverk (1994/95:165). I propositionen föreslås att en ny myndighet med namnet Högskoleverket skall inrättas den 1 juli 1995. Högskoleverket skall enligt förslaget överta de myndighetsuppgifter som f.n. ankommer på Verket för högskoleservice (VHS), Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning. Ansvaret för att på uppdrag ombesörja VHS:s nuvarande serviceuppgifter, dvs. antagning av studerande, upphandling, juridisk service och AU-/ADB-service, föreslås snarast möjligt överföras till ett statligt helägt bolag med högskolorna som företrädare för staten. I avvaktan på att detta kan ske skall VHS:s roll renodlas till att avse enbart serviceuppgifterna. Regeringen har angivit att slutlig ställning till bolaget kan tas först sedan ett tillräckligt underlag redovisats för regeringen. Detta underlag skall läggas fram av en särskild utredare. Regeringen föreslår vidare i propositionen att riksdagen godkänner att ett statligt helägt servicebolag med högskolorna som företrädare för staten bildas enligt senare beslut av regeringen och att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om nedläggning av VHS.

Regeringen har beslutat om direktiv till en särskild utredare med uppgift att förbereda inrättandet av Högskoleverket och ombildningen av VHS.

Uppdraget

Utredaren skall göra en analys och en värdering av att bedriva serviceverksamheten i bolagsform. Utredaren skall därvid ta fram det underlag och lägga fram de förslag som behövs för att

regeringen skall kunna ta slutlig ställning i frågan. Därvid skall bl.a. frågor rörande verksamhetens syfte (affärsidé), ägarfunktion, finansiering, konkurrens och revision beaktas.

Inga förvaltningsuppgifter skall överlämnas till bolaget.

Bolaget skall bildas inom befintliga ekonomiska ramar. Utredaren skall belysa hur de ekonomiska risker som kan vara förenade med bolagets verksamhet kan hanteras. I den mån statliga medel skall tillskjutas skall detta – efter vederbörliga beslut – finansieras av berörda högskolor. De statliga tillgångar som bör föras över till bolaget skall värderas och föras över på ett kostnadsneutralt sätt. Pensionskostnadernas fördelning och effekter i mervärdesskattehänseende skall särskilt belysas.

Inom upphandlingsområdet har VHS uppdrag också utanför högskolan. VHS träffar på eget initiativ bl.a. ramavtal för avrop inom olika områden. F.n. finns ca 30 sådana. De flesta gäller för hela statsförvaltningen. Behovet att även fortsättningsvis kunna teckna ramavtal som kan utnyttjas av hela statsförvaltningen bör uppmärksammas av utredaren.

Uppdragets genomförande

Arbetet skall bedrivas i kontakt med den särskilda utredare som har i uppdrag att förbereda inrättandet av Högskoleverket och att förbereda ombildning av VHS, samt med Konkurrensverket, Riksrevisionsverket, VHS och övriga berörda myndigheter.

Eftersom förändringen innebär att arbetsuppgifter överförs från VHS till bolaget övergår anställningsavtalen för vederbörande personal vid VHS till bolaget, om arbetstagaren inte motsätter sig detta (se 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd).

Utredaren skall i tillämpliga delar beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt om jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredaren skall under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer på arbetsmarknaden samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Arbetet skall bedrivas skyndsamt. Om förslag inte har lämnats den 1 juli 1995 skall kommittén informera regeringen om sin arbetsplan.

(Utbildningsdepartementet)

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Effektivare styrning och rättssäkerhet
i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat
och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN: 91-38-20000-7 ISSN: 0375-250X