

Det Kongelige Kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL NY REGULERING AV TILSKUDD OG EGENBETALING VED PRIVATE HØYSKOLER OG FAGSKOLER

INNLEDNING

Det vises til brev fra Det Kongelige Kunnskapsdepartement av 12.05.2016, hvor departementet inviterer til høringssvar til forslag til ny regulering av tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler.

Bjørknes Høyskole AS takker for invitasjonen til å avgi høringsuttalelse.

Under følger en kort beskrivelse av skolen sin virksomhet. Vårt høringssvar er deretter delt inn i tre deler:


- Del 1 Innledende betraktninger og om høringssvaret; hvordan vi ser private aktører sin rolle innenfor velferds- og utdanningssektoren, og om høringssvarets oppbygning
- Del 2 Oppsummering av våre anbefalinger; en kort gjengivelse av våre høringssvar.
- Del 3 Redegjørelse for våre anbefalinger; en mer dyptgående gjennomgang av hva vi oppfatter er essensen i kunnskapsdepartementets anbefalinger, hvordan vi vurderer virkninger og konsekvenser av forslagene, samt redegjørelse for våre høringssvar.

OM BJØRKNES HØYSKOLE AS

Bjørknes Høyskole AS ble etablert som egen skole i 2008 og har hovedkontor i Oslo. Skolen har flere studietilbud som er akkreditert av NOKUT, samt enkelte programmer som kombinerer studier i Norge og i utlandet. Høyskolen har nære relasjoner til land som Ungarn, Slovakia, Australia og USA, og er medeier i et studiesenter i Tanzania. Studentene tilbys både stedlig og nettbasert undervisning. Studietilbudet omfatter bl.a.: årsstudier, bachelorstudier, intensivkurs samt andre kortere studier og kurs. Skolen har ca. 1.000 studenter og 40 fast ansatte.

Vi håper at vår høringsuttalelse gir innspill som understøtter Kunnskapsdepartementets videre arbeid. Dersom man ønsker utfyllende informasjon eller kommentarer, ber vi om å bli kontaktet.

Oslo, 8. september 2016
Med vennlig hilsen
Bjørknes Høyskole AS



Sveinung Lunde
Administrerende direktør

Vedlegg

DEL 1 – INNLEDENDE BETRAKTNINGER OG OM HØRINGSSVARET

Innledende betraktninger om private aktørers rolle i samfunnet

Samarbeid mellom staten og private aktører i løsning av oppgaver som bidrar til å gi samfunnet de tjenester og kvaliteter vi ønsker i moderne tid, er vel etablert. Slikt samarbeid mellom staten og private aktører eksisterer på alle leveranseområder i samfunnet. Det er bred politisk enighet om at slikt samarbeid må til for å gi samfunnet den kvalitet den til enhver tid sittende regjering ønsker at samfunnet skal ha.

Slikt samspill forgår eksempelvis i samferdssektoren. Betydelige statlige midler brukes til å bygge veier og jernbanelinjer, og til å vedlikeholde dem. Arbeidet utføres i det store og hele av arkitekter, konsulenter og entreprenører i privat sektor som med offentlig finansiering av prosjektene leverer løsningene og samtidig utvikler sine virksomheter og skaper verdier for ansatte og eiere. Det er en bred politisk enighet om at et slikt samspill i samfunnet er påkrevd.

Samspill mellom det private og det offentlige finner vi også innenfor velferdssektoren. I helsesektoren er det et vel etablert system for samarbeid mellom staten som oppdragsgiver og private aktører som tjenesteyter. Det dreier seg om å etablere fasiliteter som den offentlige helsesektoren trenger og å levere tjenester som helsesektoren skal tilby befolkningen. Også i denne sektoren leverer private aktører tjenester som etterspørres, og som betales med offentlige midler. De private leverandørene bruker disse leveransene til å utvikle sine virksomheter og til å skape verdier for ansatte og eiere. Omsorgssektoren, ikke minst barnehagesektoren, og nå i den senere tid også asylsektoren, er tydelige eksempler på hvordan "velferdsmiksen" leverer de tjenester samfunnet trenger. Det er ikke diskutabelt at samfunnet ikke hadde maktet å etablere full barnehagedekning uten et samarbeid med private aktører, og det hadde ikke vært mulig på den tiden som stod til rådighet å etablere de fasiliteter som var nødvendig for å ta imot alle immigrantere.

Det som er avgjørende i produksjon og leveranse av slike tjenester – tjenester som det offentlige finansierer til beste for samfunnet – er at kvaliteten tilfredsstillende de standarder det offentlige har satt og som brukerne av tjenestene har krav på. For å sikre at kvaliteten er riktig har samfunnet etablert en rekke institusjoner som forvalter kvalitetskravene og overvåker leveransene. Det er kvaliteten som er avgjørende, og det er samspillet mellom Stortinget som bevilgende myndighet, offentlige instanser som kontrollerende organer og private tjenesteentreprenører som leverandører, som skal sikre at samfunnet får den kvaliteten brukerne skal ha. Samtidig får man konkurranse som sikrer at statens midler blir brukt effektivt. Private tjenesteleverandører bidrar dermed også til å utvikle kvalitetsnivået som offentlige leverandører må matche.

På samme måte som private entreprenører er nødvendige og viktige i samferdssektoren, mener vi de er nødvendige og viktige i velferdssektoren og utdanningssektoren. De private høyskolene og fagskolene bidrar til å omstille Norge gjennom utdanning av mennesker som raskt kommer ut i jobb i nye næringer innen norsk økonomi. Arbeidslivet trenger den kompetansen de private skolene tilbyr, og spesielt gjelder det innenfor enkeltbransjer der de private skolene er dominerende leverandør av relevant kompetanse og arbeidskraft.

På samme måte som private leverandører av barnehagetjenester gjorde det mulig å realisere målet om full barnehagedekning, bidrar de private leverandørene av utdanning til den ønskede og nødvendige omstillingen av Norge. De dekker et behov i samfunnet og det er ikke mulig å se gode grunner for at leverandørene av utdanning skal ha dårligere rammebetingelser for å utvikle sine virksomheter enn for eksempel leverandørene av barnehagetjenester. I begge tilfeller snakker vi om å understøtte utvikling av de som skal skape verdiene i samfunnet i fremtiden, og i begge områder bør det stimuleres til at private aktører satser sin energi og sine ressurser på å utvikle og levere gode tjenester. For at det skal skje i utdanningssektoren, må den ha rammebetingelser som stimulerer og honorerer innsats.

Det er vår oppfatning at departementets forslag til innstramminger av lovene som regulerer utvikling og drift av private universiteter, høyskoler og fagskoler, ikke i tilstrekkelig grad bygger på og reflekterer et politisk grunnsyn som stimulerer til private initiativ og private investeringer i utdanningssektoren. Snarere mener vi departementet har en regulatorisk tilnærming til sektoren og at det ikke i tilstrekkelig grad erkjenner samfunnsverdien av private aktører i denne sektoren. Vi mener det er helt sentralt at de endringer som gjøres i lovene gjennomføres for å sikre kvaliteten på utdanning, dvs. "komme studentene til gode". Vi mener i denne sammenheng at det ikke må gjennomføres endringer som legger hindringer i veien for utvikling av nye studier som vil dekke morgendagens behov.

Vi mener at det for enkeltskoler i den private sektoren vil være en styrke å tilhøre større grupperinger. Å være del av en større utdanningsstruktur, være seg i form av utdanningskonsern eller stiftelse med flere underliggende virksomhetsområder, gir skolene i strukturen stabilitet og styrke til å greie seg gjennom perioder preget av svingninger i marked og inntekt. Det vil også gi den enkelte skole mulighet til å kunne foreta investeringer som sikrer utvikling og som vil komme fremtidige studenter og samfunnet til gode. Vi mener derfor at en innsnevring av muligheter til å organisere skoler i større utdanningsenheter vil virke hemmende både på mulighetene til å utnytte styrkene og mulighetene slike strukturer gir, og til å oppfylle myndighetenes ønske om å skape større og robuste utdanningsenheter.

Om høringssvaret

Høringsnotatet til "Forslag til ny regulering av tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler" er delt inn i hovedpunkter (kapitler). Hovedpunktene inneholder vurderinger, drøftelser og argumentasjon som til dels gjelder flere av de andre hovedpunktene (overlapping). Vi har valgt å adressere hvert enkelt punkt i høringsnotatet.

Vi har delt høringssvaret i to hoveddeler, en oppsummering av våre anbefalinger og en redegjørelse for våre anbefalinger. Vi gjengir først forslag til regulering for deretter å gi vår vurdering og vår anbefaling. "Departementet" benyttes generelt også som benevnelse av "tilsynsorgan".

DEL 2 – OPPSUMMERING AV VÅRE ANBEFALINGER

Pkt. 6 Formålet bak regulering av tilskudd og egenbetaling

Vi mener at det ikke foreligger noen stor fare for overprising av private studietilbud siden aktørene driver i utstrakt konkurranse med hverandre.

Vi mener at studentenes tilgang til Lånekassen først og fremst må sees i sammenheng med studentenes behov for, og ønske om, ulike utdanningstilbud. Private aktører tilbyr et bredt mangfold av utdanninger som samfunnet har behov for. Lånekassen gir studentene mulighet til å søke annen utdanning enn det de (fullfinansierte) offentlige institusjoner tilbyr, og gjør det dermed mulig for studentene å velge ulike utdanninger uten at privatøkonomien blir avgjørende for valgene de tar.

Pkt. 7 Begrensninger i tillatt organisasjonsform

Vi støtter departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse. Disse organisasjonsformene vil gi en god ramme for organisering og gjennomføring av virksomhetsstyring, og de utløser utfyllende samspill med annen lovgivning.

Pkt. 8 Hva kan tilskudd og egenbetaling benyttes til

Vi støtter departementets forslag om en presisering i lovgivningen om at private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene, skal anvende disse midlene innenfor lovenes formål. **Vi mener** at det ikke foreligger behov for en mer spesifikk regulering da utdanningsinstitusjonene bør ha en stor grad av frihet til å anvende midlene på den måten som best understøtter driften av institusjonen (som helhet).

Vi støtter derfor ikke forslag om en presisering av at statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene kun skal benyttes til den akkrediterte del av virksomheten. En slik spesifikk regulering kan for eksempel hemme FoU virksomhet, formidling mv.

Vi mener at det ikke skal normeres en tidshorison for vurdering av egenkapitalens størrelse. Dette vil gripe inn i institusjonenes nødvendige handlefrihet ut fra lovens formål og virksomhetens individuelle behov, og i forhold til krav om forsvarlig egenkapital gitt av annen lovgivning

Vi støtter ikke departementets syn på at virksomheten ikke fritt skal kunne plassere midlertidig overskuddslikviditet på markedsvilkår. En slik bestemmelse vil gi en innlåsingseffekt som ikke understøtter en god disponering av midlertidig overskuddslikviditet innad i utdanningsstrukturer (være seg innad i stiftelser eller mellom nærstående), og vil kunne motvirke hensiktsmessig etablering av større private utdanningsinstitusjoner. Likeledes vil det være meget uheldig om virksomheter ikke skal kunne bruke fremtidig inntjening til å betjene lån som oppstår ved oppkjøp eller andre investeringer. En slik forståelse av regelverket vil kunne hindre utvikling og være negativt for myndighetenes ønske om å skape større og mer robuste enheter. Eier og virksomheten må ha adgang til å stille sine eiendeler som sikkerhet, for eksempel ved låneopptak for å sikre finansiering av investeringer, og må kunne stille garantier i forbindelse med avtale- og kontraktsforhold, såfremt dette gjøres på markedsmessige vilkår.

Pkt. 9 Tillatt virksomhet i samme rettssubjekt – krav om økonomisk skille

Vi støtter departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovens bestemmelser, at de skal ha statsautorisert eller registrert revisor, og at virksomhetene (uavhengig av størrelse) skal føre delregnskap for ulike akkrediterte virksomheter (universiteter, høyskoler og fagskoler), og andre aktiviteter.

Vi støtter ikke at man skal gå lengre med å gi informasjon om virksomheten til 3. part i årsregnskapet med noter enn det som fremgår av selskaps- og regnskapslovgivningens bestemmelser.

Delregnskapene skal være underbygget av dokumentasjon og nøkler anvendt for fordeling av kostnader ulike aktiviteter imellom. Utfyllende informasjon på et mer overordnet nivå bør heller være en del av rapportering til departementet, og underdokumentasjon kan heller fremlegges departementet på forespørsel.

Vi støtter ikke at akkrediterte utdanningstilbud skal måtte drives i eget rettssubjekt. En naturlig del av virksomhets drift vil, også ut fra lovgivningens formål, omfatte revisjon av studier (som også kan medføre behov for ny NOKUT-akkreditering), nyutvikling av studier, kurs- og etterutdanning, bl.a. som ledd i å etablere og ajourholde kontakt med næringslivet (arbeidsmarkedet). I tillegg til ovennevnte aktiviteter må det være adgang til å kunne drive ulike akkrediterte studier i samme virksomhet samt drive normale støtteaktiviteter som understøtter driften ved en undervisningsinstitusjon som for eksempel kantine og bokhandel.

Pkt. 10 Utdelinger

Vi mener prinsipielt at private aktører må kunne heve avkastning på investert kapital (utdeling).

Vi støtter ikke departementets vurdering av det etter dagens regelverk foreligger forbud mot utdeling fra private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd. Departementets forslag fremstår som om det nå skal gis en slik adgang. **Vi støtter** ekspertgruppen sin konklusjon om at det ikke kan innfortolkes utbytteforbud i gjeldende regelverk for institusjoner som ikke mottar statstilskudd.

Vi legger til grunn at det etter gjeldende regelverk er et forbud mot utdeling av utbytte for institusjoner som mottar statstilskudd. Aktørene i sektoren har innrettet seg etter denne forståelse av dagens regelverk, og **vi støtter** departementets forslag om at det ikke skal kunne gjøres utdeling fra virksomhet som mottar statstilskudd.

Vi støtter departementets anbefaling av alternativ 3 som den best egnede regulering. Alternativet innebærer at institusjoner som ikke mottar statstilskudd, skal kunne foreta utdeling såfremt utdelingen ikke medfører at egenkapitalen utgjør mindre enn 20% av eiendelene i selskapet. Forslaget forholder seg til rettssubjektet som helhet, baserer seg ikke på segmentregnskaper, gir minst insitament til uønskede tilpasninger, har minst behov for oppfølging og kontroll, og skaper et konsekvent og renskåret skille mellom institusjoner som mottar og ikke mottar statstilskudd. Modellen tilkjenner at avkastning på investert kapital er en ordinær og virksomhetsrelevant kapitalkostnad.

Vi mener at bestemmelsene rundt utdeling er av så stor betydning for aktørene i bransjen at regulering bør fremgå direkte av loven og ikke av forskrift.

Pkt. 11 Verdioverføring ved avvikling

Vi støtter forslag om at eier kan motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital når private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd avvikles, og at resterende verdier tilfaller staten. **Vi støtter videre** at det bør være en adgang til å kunne søke departementet om å kunne tilføre en annen akkreditert undervisningsinstitusjon den del av likvidasjonsutbytte som ikke tilfaller eier. Forslaget er en konsekvens av at eier ikke skal kunne motta utdeling fra statsstøttet virksomhet, og er konsistent med forslag om utdeling under pkt. 10 over.

Vi støtter alternativ 3 til regulering ved avvikling av virksomhet som ikke mottar statstilskudd. Forslaget er konsistent med alternativ 3 om utdeling under pkt. 10 over. Forslaget er etter vår mening det enkleste å praktisere og er det mest renskårne. Verdiene som er skapt over tid tilfaller eieren som har investert kapital i virksomheten og som har tatt risikoen ved å investere i den. Forslaget er også best egnet for å unngå illojal tilpasning og krever lite oppfølging og kontroll. Modellen gir heller ikke insitament til å manipulere egenkapitalens størrelse, bl.a. ved å tilføre kapital som lån fremfor egenkapital, eller foreta utdeling på bekostning av virksomhetens behov da eier heller kan oppnå avkastning ved en fremtidig avvikling.

Vi støtter ikke forslag om at bestemmelser om avvikling skal reguleres i forskrift. Det er viktig at bestemmelsene rundt utdeling og avvikling av virksomhet reguleres tydelig og gir forutsigbarhet. Bestemmelsene rundt avvikling bør derfor fremgå direkte av loven og ikke av forskrift.

Pkt. 12 Regulering av salg, omdanning, fusjon og fisjon

Vi støtter ikke at det skal foreligge en forhåndsgodkjenning ved salg av private universiteter, høyskoler og fagskoler, eller salg av innmat. Vi støtter ekspertgruppens vurdering at dette er forhold mellom kjøper og selger. Departementet har behov for å få bedre oversikt over utviklingen i sektoren. **Vi støtter** forslaget om at det skal være en meldeplikt til departementet ved salg av virksomhet.

Vi støtter ekspertgruppens forslag om at en virksomhet som mottar statstilskudd må fremlegge dokumentasjon som viser at offentlige tilskudd ikke anvendes i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven, og at planer om omdanning, fusjon eller fisjon skal forhåndsgodkjennes av departementet før de kan gjennomføres. Forhåndsgodkjenning vil kunne være av avgjørende betydning for de valg aktørene og virksomhetene gjør. Reguleringen må være tydelig og gis på en måte som gir forutsigbarhet. **Vi støtter ikke** at regulering av forhåndsgodkjenning skal gjøres i forskrift fremfor i loven. Aktørene i bransjen må ha forutsigbarhet for at man kan forholde seg til de vedtak som fattes. **Vi støtter ikke** at departementet skal kunne endre sin vurdering i ettertid såfremt omdanning, fusjon og fisjon skjer i overenstemmelse med det som er forhåndsgodkjent.

Vi støtter forslag om at virksomhet som ikke mottar statstilskudd skal informere om planer for omdanning, fusjon og fisjon før gjennomføring.

Pkt. 13 Overføring av positivt årsresultat til senere driftsår

Vi støtter ikke at private universiteter, høyskoler og fagskoler i note til årsregnskapet skal redegjøre for planlagt bruk av egenkapitalen. Mange aktører er i konkurransesituasjon med norske og utenlandske aktører. Å gi informasjon om planlagt anvendelse av virksomhetens egenkapital vil medføre en offentliggjøring av virksomhetsinterne planer som kan gi uheldige konsekvenser. Slik utfyllende informasjon bør heller gis tilsynsmyndighet på forespørsel. Skulle en slik rapportering bli gjort obligatorisk bør den innrettes mot departementet og informasjonen må behandles konfidensielt.

Pkt. 14 Transaksjoner med nærstående

Vi støtter ikke at det skal gis bestemmelser i særlovgivningen for universiteter, høyskoler og fagskoler som innebærer en dobbeltregulering. Selskaps-, regnskaps- og skattelovgivningen har klare og tydelige bestemmelser for verdsetting, dokumentasjon, rapportering og behandling av transaksjoner med nærstående. Ved krav om at NOKUT-godkjent virksomhet skal være organisert enten som aksjeselskap eller stiftelse, er institusjonene omfattet av disse regelverk (og er da allerede regulert). **Vi støtter ikke** at det skal stilles tilleggskrav til dokumentasjon som i realiteten kan medføre at virksomhetene får en omvendt bevisbyrde.

Styret er ansvarlig for alle deler av selskaps virksomhet, også i forhold til annen lovgivning, og avgir i dag bl.a. årsberetning og ledelseskomentarer som ledd rapportering til departementet (DBH). **Vi støtter ikke** at styret skal avgi ytterligere erklæringer, da tilleggserklæringer har liten egenverdi.

Pkt. 15 Styrets ansvar

Vi støtter ikke departementets forslag om at det for private universiteter, høyskoler og fagskoler skal innføres ytterligere generelle bestemmelser om styrets ansvar, siden styrets ansvar er regulert både i sektorlovgivningen og annen lovgivning allerede. Slike bestemmelser vil innebære dobbeltregulering.

Vi støtter ikke at det skal innføres egen regulering av styrets plikt til å påse at institusjonen har internkontroll og kvalitetssikringssystemer. Dette ansvar fremgår av øvrige reguleringer innenfor sektoren og de godkjenninger institusjonene har, og av selskapslovgivningen til de to selskapsformene som er foreslått tillatt. Ut fra dette ser vi heller ikke behov for en egen forskriftshjemmel.

Vi støtter ikke departementets forslag om at styret før opptak skal konkludere med om man anser at virksomheten har god nok økonomi og likviditet til å gjennomføre påbegynt studieår.

Vi støtter derimot ekspertgruppens forslag om at en slik vurdering, og et slikt vedtak, skal gjøres før studiestart.

Pkt. 16 Tilsyn

Vi støtter forslaget om egen lovshjemmel som presiserer at departementet har ansvaret for å føre tilsyn med private universiteters, høyskolars og fagskolars økonomiforvaltning iht. lovverket.

Vi støtter også forslag om at departementet i forskrift kan utarbeide bestemmelser om prosedyrer og øvrige krav i forbindelse med tilsyn, og at departementet må kunne fastsette bestemmelser for hva som skal kunne kreves av dokumentasjon.

Vi støtter forslag om at revisor (og evt. regnskapsfører) skal fritas fra sin taushetsplikt i forbindelse med tilsyn. En slik bestemmelse bør ikke gjelde for andre rådgivere, som for eksempel virksomhetens advokat.

Pkt. 17 Krav om rapportering av data

Vi støtter departementets anbefaling om at alle private universiteter, høyskoler og fagskoler får rapporteringsplikt til departementet, såfremt rapporteringen omfatter informasjon som virksomhetene normalt vil medta (eller vil måtte utarbeide) i forbindelse med avleggelse av sitt årsregnskap, med tillegg av informasjon om budsjetter og ledelseskomentarer som i dag rapporteres til departementet (DBH). Informasjon utover dette vil kunne virke tyngende å fremskaffe for institusjoner med små eller eksterne administrative funksjoner. Utfyllende informasjon bør heller fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel. **Vi støtter** også forslag om at rapporteringens omfang og hyppighet fastsettes i forskrift.

Pkt. 18 Krav om årsregnskap og revisjon

Vi støtter departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovgivningens bestemmelser. Vi støtter også at regnskapene skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.

Vi støtter ikke at virksomhetene i sitt offisielle årsregnskap med noter skal gi mer informasjon enn det som følger av selskaps- og regnskapslovgivningen. Slik utfyllende informasjon bør heller fremlegges tilsynsmyndighet på forespørsel.

Pkt. 19 Reaksjoner

Vi støtter departementets vurdering av at frysing av studentenes egenbetaling og krav om tilbakebetaling av studentenes egenbetaling ikke er hensiktsmessige eller egnede virkemidler. **Vi støtter** også at reaksjonsformene overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er mer egnet enn reaksjonsformen bøter.

Vi støtter at reaksjonsformene å tilbakeholde tilskudd, å kreve tilbakebetalt tilskudd og adgang til å tilbakekalle akkreditering, må begrenses til de mest alvorlige tilfeller, da det må kunne forventes at dette vil gå ut over institusjonens mulighet for videre drift og dermed vil ramme studentene.

Vi støtter at det er institusjonen som skal ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, fremfor enkeltpersoner. Lovbrudd fra enkeltpersoner bør heller politianmeldes.

Vi støtter at institusjonen først må gis adgang til retting før de ulike reaksjonsformer kommer til anvendelse, og at det må etableres klare bestemmelser som sikrer en rask og kvalitativt god klagebehandling.

Vi støtter ikke at bestemmelse om reaksjoner og reaksjonenes omfang skal reguleres i forskrift fremfor i loven.

DEL 3 – REDEGJØRELSE FOR VÅRE ANBEFALINGER

Pkt. 6 Formålet bak regulering av tilskudd og egenbetaling

Det fremgår av høringsnotatet s. 23 at: *"Dette fører til en markedssituasjon som ikke nødvendigvis reguleres av alminnelige markedsmekanismer, hvor etterspørselen påvirkes av adgangen til gunstige lån. Lånkassestøtte kan gi NOKUT-godkjente tilbydere uten tilskudd en gunstigere markedssituasjon med bedre muligheter for høy inntjening enn om studentene måtte finansiere egenbetaling uten tilbud fra Lånekassen".*

Det fremgår av høringsnotatet s. 29 at: *"Departementets forslag innebærer at utenlandske selskaper eller Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) ikke kan tilby fagskoleutdanning eller høyere utdanning direkte."*

Vår vurdering:

Innen særlig postgymnasial utdanning er det konkurranse om studentene mellom statlige, private og internasjonale institusjoner. Det samlede tilbud er omfangsrikt og mangfoldig. Ut fra vår egen erfaring tør vi hevde at det er svært få studietilbud som i dag ikke er gjenstand for konkurranse, det være seg ved stedbasert undervisning, "blended undervisning" eller undervisning via nett. Med dagens ustrakte kommunikasjon og informasjonsflyt via internett, herunder NOKUTs "kvalitetsbarometer", har dagens studenter en mer omfattende og raskere tilgang til informasjon om studietilbud enn noen gang tidligere, inklusive informasjon om kostnadsnivået på ulike studietilbud. Studentene ved private universiteter, høyskoler og fagskoler er voksne mennesker som er vant til å orientere seg, foreta sammenlikninger og fatte begrunnede valg. Utdanningsinstitusjonene følger på sin side naturlig nok med på hva konkurrentene tilbyr og hvordan de priser sine studietilbud. Konkurransen institusjonene imellom innebærer etter vår erfaring at nye studieretninger etableres innenfor fagområder man erfarer næringslivet etterlyser, eller som konkurrentene har suksess med. Prisnivået på studier vil av disse grunner være gjenstand for utjevning.

Det er, som det påpekes av departementet, fordelaktig for de private aktørene å kunne tilby NOKUT-akkrediterte studier som gir studentene rettigheter overfor Lånekassen. Men vi ser ikke at denne adgangen gir de private aktørene noen "særskilt fordel", spesielt i forhold til leverandører av mer eller mindre fullfinansierte offentlige studietilbud. Skal de private aktørene ha en mulighet til hevde seg, er det naturlig at det legges til rette for så like konkurransevilkår som mulig. I denne sammenheng ved at studentene – og ikke institusjonene – får tilgang til lånekassefinansiering om de skulle ønske å gjøre bruk av et privat utdanningstilbud som det offentlige kanskje ikke tilbyr. Har ikke studentene tilgang til Lånekassen, vil de private studietilbudene etter all sannsynlighet kunne bli færre og være forbeholdt studenter med god økonomi. En slik utvikling understøtter ikke målsetting om lik rett og mulighet til utdanning ("eliteskoler").

Vi deler departementets syn at NUF-selskaper ikke direkte skal kunne tilby NOKUT-akkrediterte utdanningstilbud. Vi vil dog påpeke at samarbeid med utenlandske universiteter og høyskoler vil være en mulig omgåelsesmulighet om regelendringer medfører at aktørene ikke finner norske rammebetingelser forenlig med dagens organisering og gjennomføring av drift. En slik tilpasning vil fremdeles likevel kunne gi studentene rettigheter overfor Lånekassen avhengig av om studiene har nødvendig godkjenning (hvilket de ofte har bl.a. gjennom EØS-samarbeidet).

Vår konklusjon:

Det er vår erfaring at det ikke foreligger noen stor fare for overprising av private studietilbud siden aktørene driver i utstrakt konkurranse med hverandre. Tilbyderne av utdanning vil tilpasse både sine studietilbud og prisen på studiene til det øvrige aktører tilbyr.

Vi mener at studentenes tilgang til Lånekassen først og fremst må sees i sammenheng med studentenes behov for, og ønske om, ulike utdanningstilbud. Private aktører tilbyr et bredt mangfold av utdanninger som samfunnet har behov for. Lånekassen gir studentene mulighet til å søke annen utdanning enn det de (fullfinansierte) offentlige institusjoner tilbyr, og gjør det dermed mulig for studentene å velge ulike utdanninger uten at privatøkonomien blir avgjørende for valgene de tar.

Pkt. 7 Begrensninger i tillatt organisasjonsform

Departementet foreslår at NOKUT-akkreditert høyere utdanning eller NOKUT-godkjent fagskoleutdanning fra private tilbydere, må drives som aksjeselskap etter lov om aksjeselskaper, eller som stiftelse etter lov om stiftelser.

Ekspertgruppen fremhever at organisasjonsformer som er lite lovregulert, kan medføre fare for at det ikke foreligger en tydelig ansvars- og styringsstruktur, noe som kan vanskeliggjøre myndighetenes tilsyn og kontroll. Slike organisasjonsformer understøtter ofte heller ikke en klar økonomisk avgrensning av den regulerte del av virksomheten fra annen virksomhet som drives, og avgrenser i liten grad økonomien til virksomheten fra økonomien til dens eier. Mer regulerte organisasjonsformer kan ut fra sin form være bedre egnet til å sikre forsvarlig økonomisk styring og virker sammen med annen lovgivning som forsterker dette ytterligere. Selskapsformene aksjeselskap og stiftelse underbygger dermed:

- en tydelig ansvars- og styringsstruktur
- ønske om større åpenhet og transparens rundt økonomiforvaltning
- krav til grunnkapital
- at annen lovgivning vil virke supplerende til selskaps- og skolelovgivningen

Krav til selskapsformene aksjeselskap eller stiftelse kan medføre at noen virksomheter må endre organisasjonsform. Omdanning til annen organisasjonsform, eller valg mellom de to organisasjonsformene ved nyetablering, antar vi at ikke vil være urimelig belastende for aktørene i forhold til det positive som oppnås. Krav til grunnkapital er ikke betydelig i forhold til den kapital som normalt virker i en slik virksomhet, og merkostnader til revisjon og utvidet regnskapsarbeid tilknyttet avleggelse av årsregnskap er begrenset.

Vår vurdering:

Det er i studentenes, bransjens og allmennhetens interesse at aktørene i utdanningssektoren er langsiktige og driver profesjonelt, og at utdanningsinstitusjonene er organisert på en måte som understøtter dette. Samtidig må det gis rom for eiers ønske om å kunne avgrense sitt personlige ansvar, og gi eier muligheten til å velge en selskapsform som gir mulighet til å kunne få avkastning på investert kapital.

Vår konklusjon:

Vi stiller oss positive til at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse.

Pkt. 8 Hva kan tilskudd og egenbetaling benyttes til

Departementet forslår en presisering om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal benytte statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål. Når det gjelder institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd, så omtaler vi det nærmere under pkt. 10.

Det fremgår av høringsnotatet s. 36 at: *"... universitets- og høyskoleloven § 1-1 [oppstiller samtidig] forventninger til at institusjonen driver utdanning og forskning på høyt internasjonalt nivå i tillegg til formidling av kunnskap og resultater fra virksomheten. I tillegg har loven § 1-3 en rekke eksempler på aktivitet som det må legges til grunn at det er forventet at tilskudd i rimelig utstrekning skal kunne benyttes til.",* og at: *"Også fagskoler skal bygge opp om kvalitet i utdanningen. Ut fra den aktuelle godkjenningen og fagretningen kan det være ulike typer aktiviteter og kostnader knyttet til dette, tilsvarende som for private høyskoler".*

Når det gjelder hvilke NOKUT-godkjente utdanninger offentlige tilskudd kan benyttes til, fremgår det av høringsnotatet s. 37 at: *"I utgangspunktet stilles tilskudd til disposisjon for de private høyskolene med utgangspunkt i de NOKUT-godkjente utdanningene som måtte finnes innen rettssubjektet og som institusjonen etter søknad har fått tilsagn om statstilskudd til etter loven.",* og av s. 37 og 38 at: *"Departementet vil i tilskuddsbrevet fortsatt kunne presisere at tilskudd er forutsatt å skulle dekke aktivitet som er knyttet til utdanningstilbud som er akkreditert, og som institusjonen har fått tilsagn om statstilskudd til. Departementet mener det ikke er grunn til å regulere dette nærmere".*

Når det gjelder hvilke NOKUT-godkjente utdanninger studentenes egenbetaling kan benyttes til, fremgår det av høringsnotatet s. 38 at: *"Departementet er på denne bakgrunnen enig med ekspertgruppen i at det ikke er ønskelig å stille krav til hvilken utdanning egenbetaling benyttes til. Institusjonene, både med og uten tilskudd, har i dag frihet til å anvende egenbetaling på tvers av akkrediterte utdanninger. Departementet mener dette er en frihet institusjonene bør ha og at det kan legges til rette for solid og helhetlig drift. Departementet mener dermed at det ikke er behov for å regulere dette særskilt".*

Det fremgår av høringsnotatet s. 37 at: *"Det vil derfor være en grense for institusjonenes muligheter til å disponere på en slik måte at enkelte studentgrupper i ett eller flere studieår får en lavere kvalitet selv om disponeringen kommer andre studenter eller senere kull til gode".* Det fremgår videre av høringsnotatet s. 37 to eksempler på hva departementet mener er disposisjon av midler i strid med formålet. Det uttales at: *"...dersom en institusjon med høy egenkapital låner ut til nærstående. På denne måten kommer virksomhetens økonomiske interesser (mottar renter av lånet) og nærstående enhets interesser (mottar lånet) foran brukerens interesser...",* og at: *"Dersom kjøp av en institusjon som mottar tilskudd finansieres gjennom lån, og dette nedbetales med midler fra institusjonen som stammer fra tilskudd, vil dette i realiteten være å føre verdier ut av virksomheten".*

Ekspertgruppen fremhever at lov om universiteter, høyskoler og fagskoler har bestemmelser om at institusjonen skal bidra til å fremme fysisk og psykisk læringsmiljø og tilrettelegge for et godt læringsmiljø. Ekspertgruppen mener at institusjonene må ha en skjønnsmessig myndighet (adgang) til å avgjøre hvilke tjenester og aktiviteter som kommer studentene til gode, og at offentlige tilskudd og studentenes egenbetaling må kunne anvendes til å dekke driftskostnader og investeringer som er en naturlig del av skolens drift. Institusjonene drives over tid og har i ulike perioder varierende utgifter ut fra hvilke aktiviteter som gjennomføres (perioder med investeringer, utvikling med mer), og skolene kan ha svingninger i inntektsgrunnlaget. Slike forhold tilsier at skolene bør ha en "robust" økonomi. Ekspertgruppen fremhevet videre at det er behov for adgang til egenkapitaloppbygging og at overskudd ett år må kunne fremføres til anvendelse kommende år.

Ekspertgruppen konkluderer videre med at offentlige tilskudd og studentenes egenbetaling som er tilknyttet institusjonens akkrediterte virksomhet bør kunne benyttes innenfor institusjonens akkrediteringer.

Vår vurdering:

Med mindre departementet øremerker tilskudd til bestemte formål ut fra særskilte utdanningspolitiske målsettinger, mener vi at utdanningsinstitusjonene må ha en stor grad av frihet til å disponere tilskudd og studentenes egenbetaling på aktiviteter som understøtter de overordnede formål med lovgivningen. Midlene må kunne anvendes i den samlede virksomhet og på de aktiviteter som understøtter virksomheten som helhet. I motsatt tilfelle vil man kunne komme i situasjoner som rammer enkelttilbud og oppfylging av lovens formål for øvrig som for eksempel krav om forskning og utvikling, formidling mv.

Behovet for egenkapital varierer mellom ulike virksomheter. Noen institusjoner må stadig tilpasse seg ny teknologi med dertil tilhørende investeringsbehov, noen har svært krevende prosesser tilknyttet å revidere og frembringe studier, og noen opererer i krevende markeder og i konkurranse med både innenlandske og utenlandske aktører som kan gi svingninger i virksomhetens inntektsgrunnlag. Det er institusjonens styre som er ansvarlig for at virksomheten følger lover og regler, og at skolen har tilstrekkelig egenkapital og likviditet til å gjennomføre forsvarlig drift på kort og lang sikt. Dette gjør at vi mener at det er uheldig om det legges opp til en ramme for hvilken tidshorisont som skal gjelde for en vurdering av egenkapitalen. Dette må vurderes ut fra forholdene ved, planene til, og størrelsen til hver enkelt institusjon, og også ut fra hensyn til krav til egenkapital i annen lovgivning.

I en periode med oppbygning av kapital, og senere forvaltning av kapitalen, må institusjonen kunne plassere sin overskuddslikviditet. Både departementet og ekspertgruppen konkluderer med at transaksjoner med nærstående ikke er i strid med lovgivningen så lenge transaksjonen skjer på markedsmessige vilkår. Det samme må da gjelde for lån til nærstående. Skjer plassering av overskuddslikviditet gjennom lån til nærstående, kan dette ikke ansees for å være i strid med lovgivningen så lenge lån ikke gir institusjonen høyere risiko og dårligere avkastning enn institusjonen ellers ville ha oppnådd. Det kan virke som om departementet ser på å yte lån som "forbruk" av midler. Ved å yte lån "brukes ikke midlene opp". Midlene skal betales tilbake for så å brukes til investeringer og driftsutgifter i virksomheten på samme måte som om disse hadde blitt betalt av midler innestående på en bankkonto. Det har vært en uttrykt målsetting å få større og mer robuste utdanningsinstitusjoner. Lån mellom nærstående parter kan bidra til å understøtte utvikling og drift som det ellers ikke ville være mulighet til, det være seg om det gjelder ulike selskaper eller innad i større utdanningsstrukturer med ulike akkrediterte og godkjente utdanningstilbud.

Flere av de største private aktørene i den norske utdanningssektoren har oppstått gjennom fusjoner og/eller ved oppkjøp av andre virksomheter. De nåværende stiftelsene Handelshøyskolen BI og Høyskolen Kristiania er eksempler på private aktører som har ervervet andre undervisningsvirksomheter. Det er flere grunner til at en utdanningsinstitusjon ønsker å erverve en annen undervisningsinstitusjon. Det kan være ønske om å etablere en større og mer økonomisk robust institusjon, ønske om å utvide og etablere et større fagmiljø og derigjennom utvikling av studietilbud, å bli en mer attraktiv arbeidsplass, understøtte organisasjonsutvikling, eller å etablere en større enhet raskere enn gjennom vekst i egen regi (organisk vekst). Når en virksomhet erverver en annen, vil det normalt oppstå krav om vederlag fra selger. For å betale vederlaget kan det være aktuelt for institusjonen å låne penger. Verdiene som skapes skal danne grunnlag for en fremtidig positiv utvikling for virksomheten(e). Kjøpers (virksomhetens) fremtidige kontantstrømmen må da kunne benyttes til å betjene et slikt lån. Det samme må være tilfelle for lånefinansiert investering i ny virksomhet.

I motsatt tilfelle vil ikke finansiering kunne skje på annen måte enn gjennom egenkapital. Det er verd å merke seg at stiftelser i utgangspunktet ikke har en eier som kan tilføre egenkapital. Manglende adgang til å ta opp lån vil dermed hemme virksomhets-overdragelser.

Anerkjenner man at det kan være formålstjenlig at det etableres større private institusjoner innenfor universitets-, høyskole- og fagskolesektoren, og at oppkjøp kan være et egnet virkemiddel, må det være mulig å finansiere overdragelse av virksomhet med låneopptak og dermed må det også være adgang til å betjene lån tatt opp i en slik forbindelse. For å understøtte finansiering av investeringer av ulik art, må også eier eller virksomheten kunne stille sine eiendeler som sikkerhet, og som ledd i å stille sikkerhet for avtale- og kontraktsforhold, må institusjonen kunne stille garantier, såfremt dette gjøres på markedsmessige vilkår.

Vår konklusjon:

Vi stiller oss positive til departementets forslag om en presisering i lov om private universiteter, høyskoler og fagskoler om at institusjoner skal benytte statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene innenfor lovens formål. Vi mener at det ikke foreligger behov for en mer spesifikk regulering da utdanningsinstitusjonene bør ha en stor grad av frihet til å anvende midlene på den måten som best understøtter driften og formålet med institusjonen. Vi støtter derfor ikke forslag om en presisering av at statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene kun skal benyttes til den akkrediterte del av virksomheten. En slik spesifikk regulering kan for eksempel hemme FoU virksomhet, formidling mv.

Vi mener at det ikke skal normeres en tidshorison for vurdering av egenkapitalens størrelse all den tid dette vil gripe inn i institusjonenes nødvendige handlefrihet ut fra lovens formål og individuelle behov, og også i forholdet til annen lovgivning sine krav om en forsvarlig egenkapital.

Vi støtter ikke departementets syn på at virksomheten ikke fritt skal kunne plassere midlertidig overskuddslikviditet på markedsvilkår. En slik bestemmelse vil gi en innlåsingseffekt som ikke understøtter en god disponering av midlertidig overskuddslikviditet innad i utdanningsstrukturer (være seg innad i stiftelser eller mellom nærstående), og vil kunne motvirke hensiktsmessig etablering av større private utdanningsinstitusjoner. Likeledes vil det være meget uheldig om virksomheter ikke skal kunne bruke fremtidig inntjening til å betjene lån som oppstår ved oppkjøp eller andre investeringer. En slik lovtolkning vil kunne hindre utvikling og være negativt for myndighetenes ønske om å skape større og mer robuste enheter. Eier og virksomheten må ha adgang til å stille sine eiendeler som sikkerhet, for eksempel ved låneopptak for å sikre finansiering av investeringer, og må kunne stille garantier i forbindelse med avtale- og kontraktsforhold, såfremt dette gjøres på markedsmessige vilkår.

Pkt. 9 Tillatt virksomhet i samme rettssubjekt – krav om økonomisk skille

Departementet foreslår bestemmelser om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal føre regnskap etter regnskapsloven og "denne lov". Det foreslås også at institusjonene skal utarbeide og rapportere adskilte regnskaper for de ulike akkrediterte deler av virksomheten og for den ikke-akkrediterte delen av virksomheten, og at denne informasjonen skal fremgå som segmentinformasjon i note til årsregnskapet. Det foreslås krav om at regnskapene skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Det foreslås også at departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet og dokumentasjonsplikter i forbindelse med regnskapet.

Det fremgår av høringsnotatet s. 44 at: *"Krav om eget rettssubjekt for den godkjente utdanningen innebærer at annen virksomhet, for eksempel kveldskurs og aktiviteter uten sammenheng med utdanningsvirksomheten for øvrig, skal organiseres i adskilt rettssubjekt"*, og at: *"Departementet mener dette vil være et effektivt tiltak for å tilrettelegge for en ryddig økonomiforvaltning og lovmessig bruk av midlene"*.

Det uttales videre at: *"Et krav om eget rettssubjekt vil også innebære at utdanning som ikke er akkreditert/godkjent, men som institusjonen arbeider for at skal bli godkjent, må legges utenfor rettssubjektet. Et krav om å opprette et eget selskap for denne aktiviteten er etter departementets mening ikke et urimelig byrdefullt krav ut fra praktiske og økonomiske forhold, men vil kreve noen tilpasninger for eksempel for tilbud man ønsker å få akkreditert."* I høringsnotatet, og under forslag til lovtekst, ber departementet særlig om innspill til om det skal være krav om eget rettssubjekt for den akkrediterte utdanningsvirksomheten.

Det kan virke litt uklart hvor innskrenkende departementet mener et mulig krav om eget rettssubjekt for den godkjente utdanningen skal forstås. Det fremgår av høringsnotatet pkt. 7 s. 36 at: *"Departementet legger derfor til grunn at slik aktivitet som faller innenfor universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven formålsbestemmelser også er innenfor det som regnes som godkjent virksomhet"*. Ekspertgruppen konkluderte under sitt arbeid med at å kreve at ulik virksomhet skal drives i ulike selskaper er unødig bebyrdende, og kan hindre utnyttelse av stordriftsfordeler og synergier.

Det fremgår av høringsnotatet s. 45 at: *"Departementet mener derfor at innsyn i kostnadsfordeling og beregninger ved utarbeidelse av regnskapene er et nødvendig tilleggskrav for å kunne kontrollere at informasjonen i segmentregnskapene er korrekt"*, og at: *"Departementet mener det vil være mer effektivt om fullstendige delregnskaper rapporteres årlig i lys av at det uansett stilles krav om at disse skal være utarbeidet og tilgjengelig"*.

Vår vurdering:

For å understøtte kontroll med institusjonens inntekter og kostnader er det naturlig at det stilles krav til delregnskaper for de ulike akkrediterte virksomhetsområdene (høyskoleutdanning og fagskoleutdanning) og annen virksomhet som drives innenfor samme rettssubjekt. Vi er positive til at det stilles krav til at institusjonene skal følge regnskapslovens bestemmelser, og til at virksomheten pålegges å ha statsautorisert eller registrert revisor. Dette vil sikre at regnskapene inneholder den informasjon som regnskapsloven forutsetter. Følger institusjonene regnskapslovgivningen har regnskapslovgivningen (lov om bokføring og lov om årsregnskap) allerede krav om dokumentasjon og krav til presentasjon av regnskapsposter i årsregnskapet. Disse krav er omfattende, særlig for større virksomheter, og regnskapslovgivningen har også krav om segmentinformasjon. I tillegg til en kost/nyttevurdering er det også et spørsmål om hvor mye informasjon det er rimelig at virksomheten skal gi 3. part i note i ett offentlig årsregnskap, og hvor mye av informasjonen som heller bør være del av rapporteringen direkte til departementet. Endelig bør det vurderes hvor mye informasjon som heller bør kunne fremlegges tilsynsmyndighet på forespørsel (underdokumentasjon, kalkyler, fordelingsnøkler mv).

Det fremgår av lov om universiteter og høyskoler § 1-1 om lovens formål at: *"Denne lov har som formål å legge til rette for at universiteter og høyskoler*

- a) tilbyr høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.*
- b) utfører forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.*
- c) formidler kunnskap om virksomheten og utbrer forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisning av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv." (vår understrekning)*

Også lov om fagskoler har krav om at aktivitetene som utføres skal bygge opp under kvalitet i utdanning, selv om beskrivelsen ikke er like omfattende.

Som det fremgår av loven skal institusjonene ikke bare drive ren undervisning. Det stilles krav til at det også drives forskning og utvikling, samt formidling. Dette kan ikke tolkes annerledes enn at det er et ønske, et krav, om at institusjonene skal utvikle og forbedre utdanningene som tilbys, og at dette skal skje i samspill med omverdenen. I tillegg er det nødvendig å merke seg at før man oppnår akkreditering av studier, skal man kunne dokumentere at man har de nødvendige lærerkrefter og fasiliteter for øvrig.

Å stille som krav at en institusjon som ønsker å revidere (endre) studietilbud slik at de er bedre tilpasset samfunnets behov, eller stille som krav at den forskning og utvikling som er lovpålagt og som kan resultere i nye studietilbud, skal tas frem utenfor rettssubjektet (institusjonen), vil ikke bare gå imot formålene oppstilt over, men direkte hemme nyskaping. Å ta frem nye, eller revidere studier, kan være svært kostbart og det vil være administrativt tungvint og kostnadskrevende å etablere egne rettssubjekt for å utføre aktiviteter loven legger til grunn at rettssubjektet skal utføre. Et annet spørsmål er om utvikling utenfor rettssubjektet tilfredsstiller krav om hvorledes statsstøttet virksomhet kan anvende sine inntekter gitt at dette kan innebære at man tar midler ut av institusjonen. Gjennom kursvirksomhet kan institusjonene etablere en kontaktflate med det offentlige eller næringslivet som bidrar til å fremme etterutdanning og til at institusjonen får innspill fra omverdenen som igjen kan bidra til avdekke behov for revidering og/eller utvikling av nye studier samfunnet nyter godt av. Kursvirksomhet kan også gi et positivt økonomisk bidrag til institusjonen som helhet. Yrkesrettet utdanning vil derfor ha en klar fordel av at institusjonene har adgang til å drive slik kursvirksomhet i tillegg til sitt ordinære akkrediterte studietilbud. Å skape godt læringsmiljø (i utvidet forstand) vil i praksis også bety at virksomheter av ulik størrelse kan se det fordelaktig å kunne tilby kurs, høyskoleutdanning og fagskoleutdanning i samme virksomhet. Det samme gjelder adgangen til å kunne ha lokaler til, og kunne drive, for eksempel kantine for ansatte og studenter, bokhandel mv. Å lage skille mellom aktiviteter, som det ut fra institusjonens størrelse er naturlig å drive, i egne rettssubjekt vil skape behov for flere rettssubjekter som det må brukes administrative ressurser til å følge opp. Vi mener derfor at så lenge aktivitetene står i ett normalt forhold til ordinær drift av institusjonen og understøtter institusjonens overordnede målsettinger, så bør det være adgang til å kunne drive annen virksomhet enn ren akkreditert utdanning (av samme art) innenfor samme rettssubjekt.

Vår konklusjon:

Vi stiller oss positive til departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovens bestemmelser, og til at virksomhetene skal ha statsautorisert eller registrert revisor. Vi stiller oss også positive til at virksomhetene skal føre delregnskap for ulike akkreditert virksomheter (universiteter, høyskoler og fagskoler), og andre aktiviteter.

Delregnskapene skal være underbygget av dokumentasjon, og nøkler anvendt for fordeling av kostnader imellom aktiviteter skal være dokumentert.

Vi er derimot ikke enig i at man skal gå lengre med å gi informasjon om virksomheten til 3. part enn det som fremgår av regnskaps- og selskapslovgivningens bestemmelser. Mer overordnet tilleggsinformasjon bør heller være del av direkte rapportering til departementet, og underdokumentasjon (kalkyler, fordelingsnøkler mv) bør heller fremlegges departementet på forespørsel.

Ut fra lovgivningens formål, og for å: understøtte revisjon av studier, fremme nyutvikling, kunne drive ulike akkrediterte studier, kurs- og etterutdanning som skaper nærhet til offentlig sektor og næringslivet, og for kunne drive aktiviteter som naturlig understøtter fysisk og psykisk læringsmiljø, må det være adgang til å drive annen virksomhet enn ren akkreditert utdanning innenfor samme rettssubjekt.

Pkt. 10 Utdelinger

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd

Oppsummert foreslår Departementet en generell bestemmelse om at statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene skal komme studentene til gode, og at disse inntektskildene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål. Det foreslås en presisering av at institusjoner som mottar statlige tilskudd ikke kan foreta utdelinger eller vederlagsfritt overføre verdier til eier eller eiers nærstående. Det foreslås at departementet kan gi forskrift om egenbetaling, og om disponering av statlig tilskudd og egenbetaling.

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd

Departementet fremmer tre ulike alternative forslag til regulering, og ber om tilbakemelding på de tre forslagene.

Om dagens bestemmelser fremgår det av høringsnotatet s. 47 at: "Utdelingforbudet (dagens) for institusjoner som mottar tilskudd til godkjent utdanning, omfatter hele rettssubjektet", og at: "Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd er på samme måte underlagt kravet om at egenbetaling skal "komme studentene til gode". Departementet har lagt til grunn at dette innebærer et forbud mot utdeling fra den godkjente delen av virksomheten. Departementets forståelse innebærer dermed at egenbetaling skal brukes til den NOKUT-akkrediterte virksomheten og at det ikke kan tas utdeling av dette. Dette innebærer også en føring om å holde NOKUT-akkreditert virksomhet adskilt fra annen virksomhet".

Departementet foreslår at det skal være adgang til utdeling fra virksomhet som ikke mottar statstilskudd. Siden departementet legger til grunn at det etter dagens regelverk ikke er anledning til å foreta slik utdeling, fremstår forslaget som en lempning. Vi mener dette gir en misvisende fremstilling av dagens rettstilstand, og viser til at en enstemmig ekspertgruppe i sin rapport, kap. 2, konkluderte med at det ut fra dagens lov om universiteter- og høyskoler § 7-1 annet ledd ikke kan innfortolkes utbytteforbud for institusjoner som ikke mottar statstilskudd, og at det ut fra formuleringen i lov om fagskoler § 9 heller ikke kan innfortolkes utbytteforbud enten institusjonen mottar eller ikke mottar statstilskudd. Ekspertgruppen viste også til at aktører i sektoren bare anser det som gjeldende rett at det ikke kan heves utbytte fra institusjon som mottar statstilskudd. Departementet viser i høringsnotatet til at ekspertgruppen også konkluderte med at et utdelingsforbud for alle institusjoner, enten de mottar eller ikke mottar statlige tilskudd, er en for stram innstramning.

I forhold til EØS-reglene fremgår det av høringsnotatet s. 53 at: *"EØS-rettslige regler stiller forbud mot konkurransevridende støtte. Regelverket oppstiller ikke et absolutt forbud mot anledning til å ta utbytte, men stiller krav om at det må begrenses."*

Det fremgår av høringsnotatet s. 59 at: *"Når institusjoner ikke mottar tilskudd er det ikke statens midler som eventuelt skal reguleres. Departementet mener dette taler for i minst mulig grad regulere hvordan virksomheten skal kunne disponere sine inntekter. Samtidig vil hensynet til at studentene ikke betaler urimelig høy egenbetaling og at de får en tjeneste som er i overensstemmelse med NOKUT-akkrediteringen kunne tilsi en viss grad av regulering", og at: "Studentenes tilgang til stipend og lån fra Lånekassen kan videre gi tilgang på et unormalt høyt inntektsgrunnlag, ettersom det subsidierte lånet til egenbetalingen trolig har en påvirkning på studentenes etterspørsel i tilbyders favør."*

Om eiers rett til en rimelig avkastning fremgår det av høringsnotatet s. 59 og s. 60 at: *"Samtidig er det ønskelig med en løsning som ikke griper unødig inn i private virksomheters drift. Med det utgangspunkt at eier har rett til avkastning på egen investering vil det være urimelig å ikke tillate utdelinger for virksomhetene. Utdeling er en godtgjøring til den investerte egenkapitalen, og i alminnelighet er kapitalkostnad en ordinær og relevant virksomhetskostnad."*

Alternativ 1; forslag til regulering om at institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd ikke kan foreta utdeling fra inntektskilder fra den akkrediterte delen av virksomheten, men at utdeling kan gjøres fra øvrig del av virksomheten.

Departementet anfører om alternativ 1 i høringsnotatet s. 60 at: *"Det gir likevel feil insentiver når det kreves annen virksomhet i rettssubjektet for å kunne ta utdeling, samtidig som reguleringen ikke tillater godtgjøring til den akkrediterte delen"*.

Alternativ 2; forslag til regulering om at institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd kan foreta en utdeling av et rimelig årsresultat fra virksomheten. Utdelingen skal ikke kunne overstige en prosentsats av studentenes egenbetaling. Prosentatsen som skal legges til grunn skal reguleres i forskrift.

Departementet anfører om alternativ 2 i høringsnotatet s. 60 at: *"Som nevnt ovenfor vil det være utfordrende å fastsette en prosentgrense for hva som anses som rimelig utbytte", og at: "Det er særlig argumentene om at egenkapitalen er en manipulerbar størrelse, og at en slik regulering ikke belønner tilbydere som bygger opp en virksomhet over tid, som departementet mener gjør at dette ikke er en god løsning. Departementet legger stor vekt på å finne en løsning som er forutberegnelig og effektiv. Det er lite ønskelig med en regulering som i stor grad baserer seg på kompliserte beregninger, og samtidig gir mulighet for instrumentelle tilpasninger."*

Alternativ 3; departementets anbefalte forslag til regulering om at institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd kan foreta utdeling såfremt utdelingen ikke reduserer egenkapitalen til under 20% av eiendelene i selskapet.

Departementet anfører om alternativ 3 i høringsnotatet s. 61 at: *"Dette oppstiller et tydelig skille mellom institusjoner med og uten tilskudd, og viser at departementets hovedansvar er å følge opp bruken av offentlige midler. Dette er også alternativet som krever minst ressursbruk til tilsyn."* Av høringsnotatet s. 62 fremgår det at alternativ 3 er departementets prefererte alternativ. Departementet skriver at: *"...ser departementet alternativ 3 som den mest aktuelle reguleringen for institusjoner som ikke mottar tilskudd. Alternativet gir et tydelig skille mellom institusjoner med og uten tilskudd, innebærer i liten grad regulering av den private virksomheten som ikke mottar tilskudd og krever minst ressurser til tilsyn"*.

Vår vurdering:

Som nevnt i vår innledning løser de private aktører samfunnsoppgaver i samspill med det offentlige. Bygg- og anlegg, barnehager, helsetjenester og energi er bare noen eksempler på slikt samspill. Når det offentlige ønsker privat initiativ og kapital velkommen for å løse samfunnets oppgaver, mener vi at eier må ha adgang til å få avkastning på investert kapital. Avkastning på investert kapital er en ordinær og virksomhetsrelevant kapitalkostnad på lik linje med renter på lån. At avkastningen forventes høyere enn renter på lån beror bl.a. på at eier stiller sin private kapital til disposisjon som egenkapital med dårligere sikkerhet enn fremmedkapital. Prinsipielt mener vi derfor, i tråd med EØS-reglene, at eier av privat virksomhet skal ha adgang til å heve avkastning enten virksomheten mottar, eller ikke mottar, statstilskudd.

Ønsker ikke samfunnet å gjøre bruk av private aktører, må det offentlige forestå alle leveranser selv, og/eller det må utformes regler som er tydelige før det inviteres til privat initiativ og investering. Vi mener derfor at det er urimelig i ettertid å skulle foreta en regulering som fratrar eier råderett over sine eiendeler, gitt det som har vært allment oppfattet som gjeldende rett – at private universiteter, høyskoler og fagskoler uten statsstøtte kan foreta utdeling. Innføring av slike regler, i ettertid, er ekspropriasjon uten kompensasjon, og vil ramme hele sektoren gjennom bl.a.:

- mulig nedleggelse av utdanningstilbud (fordi eiere ikke vil fortsette å ta risiko om man ikke kan heve avkastning)
- hemme nyetablering av studietilbud (fordi flere sannsynligvis ikke vil investere kapital når de ikke kan heve avkastning)
- medføre ikke ønskede tilpasninger, for eksempel gjennom utenlandsetableringer eller samarbeid med utenlandske skoler, hvor norsk regelverk har få eller ingen virkemidler.

Slike konsekvenser understøtter ikke drift og etablering av gode utdanninger i en tid med forventning om og behov for omstilling.

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd

Statlig tilskudd er noe en institusjon velger å søke om. Vi legger til grunn gjeldende regelverk for høyskoler (§ 7-1. andre ledd) og vilkår i tildelingsbrev hvor det er forbud mot utdeling for institusjoner som mottar statstilskudd, og støtter departementets forslag om at det ikke skal kunne gjøres utdeling fra virksomhet som mottar statstilskudd.

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd:

Alternativ 1; det foreslås å gi eier rett til utdeling fra ikke akkreditert del av en "kombinert virksomhet". En slik løsning vil stille store krav til segmentregnskapene og fordelingsnøkler for fordeling av felleskostnader og vil kunne skape uoversiktlige situasjoner. Modellen kan medføre uønskede tilpasninger, bl.a. ved at eier låner kapital til selskapet fremfor å skyte kapital inn som egenkapital. Avdrag og renter skal normalt betjenes løpende, uavhengig av hvordan driften går og virksomhetens behov. Risikoelementet ved rentefastsettelse kan være krevende å godtgjøre og motgå. Av disse grunner vil behovet for kontroll øke samtidig som kontrollen blir mer krevende. Det vil, som departementet påpeker, være enklere og mer effektivt å regulere hele rettssubjektet. Eier har under denne modellen ikke mulighet til å få avkastning på all kapital som er investert i virksomheten. Dette er i strid med prinsippet om at eier må kompenseres for sitt innskudd av kapital i forhold til risikoen ved investeringen, og prinsippet om at en slik avkastning er en ordinær og virksomhetsrelatert kapitalkostnad.

Alternativ 2; det foreslås å gi eier rett til utdeling av en prosentandel av studentenes egenbetaling. Dette alternativet mener vi er en bedre regulering enn forslaget under alternativ 1, fordi den er enklere å praktisere og fordi eier får en avkastning av den samlede investerte kapitalen i virksomheten. Som departementet selv påpeker har modellen svakheter. Siden utdelingen her baserer seg på en prosentandel av studentenes egenbetaling er ikke avkastningen eier får direkte knyttet til kapitalen som er investert. Som under alternativ 1 kan dette gi insitament til lån fra eier fremfor innskudd av egenkapital. Det vil også kunne være krevende å finne frem til "riktig prosentsats", og det vil også med dette alternativ foreligge behov for kontroll og oppfølging. Siden adgangen til utdeling begrenser seg til hvert enkelt år kan eier få et insentiv til å foreta maksimal utdeling de år det er mulig siden man ikke får tilgang til tidligere opptjent kapital (ikke utdelt avkastning) senere. Dette kan også føre til en motsetning i forhold til virksomhetens driftsbehov og styrets ønske om å bygge opp kapital for å kunne gjennomføre investeringer eller skape en mer robust økonomi i virksomheten.

Alternativ 3; det foreslås å gi eier rett til utdeling fra institusjonen såfremt utdelingen ikke bringer egenkapitalandelen under 20% av selskapets eiendeler. Forslaget er, som departementet gir uttrykk for, den enklest praktiserbare og mest renskårne modellen.

Eier gis rett til å få avkastning på all kapital som er investert i virksomheten og alternativet tilkjennegir at denne avkastning er en ordinær og virksomhetstilknyttet kapitalkostnad. Modellen gir, i motsetning til forslaget under alternativ 2, ikke eier insitament til å foreta utdelinger det enkelte år uavhengig av virksomhetens behov eller styrets ønsker, siden opptjent egenkapital kan tas ut på et senere tidspunkt. Eier får heller ikke samme insitament til andre ikke-ønskede tilpasninger som nevnt over, herunder å låne kapital til foretaket fremfor å skyte kapitalen inn som egenkapital som eier kan ha under alternativ 1. Hele rettssubjektet er omfattet av dette forslaget til regulering, og man behøver ingen spesiell kontroll av selve utdelingsgrunnlaget eller av segmentregnskapene for å vurdere om utdelingen er i tråd med loven. Nødvendig kontroll krever kun tilgang til det reviderte årsregnskapet som allerede er del av den årlig rapportering til departementet (DBH). Aksjeloven stiller strenge krav til styrets aktsomhet ved utdeling av utbytte, og det er eksplisitt uttrykt at styret er ansvarlig for at selskapet skal ha en forsvarlig egenkapital og likviditet. Styrets plikt til å vurdere om egenkapitalen er forsvarlig, før det fremmer forslag om utdeling, vil understøtte at det ikke automatisk foretas utdeling som bringer egenkapitalen til det tillatte minimumsnivå.

Vår konklusjon:

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd

Vi er av den prinsipielle oppfatning at private aktører skal kunne heve avkastning på investert kapital. Vi legger imidlertid til grunn gjeldende regelverk hvor det er forbud mot utdeling for institusjoner som mottar statstilskudd.

Vi støtter departementets forslag om at det ikke skal kunne gjøres utdeling fra virksomhet som mottar statstilskudd.

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd

Vi støtter departementets vurdering av at alternativ 1 ikke er en egnet regulering siden eier ikke får avkastning på all investert kapital, medfører fare for illojale eller uønskede tilpasninger, samtidig som det stilles store krav til regnskapsførselen, kontroll og oppfølging.

Vi støtter også departementets vurdering av at alternativ 2, selv om det gir eier rett til avkastning, ikke er den mest egnede reguleringen, siden rett til utdeling ikke er knyttet direkte til den kapital som er investert og kan lede til ulike former for tilpasninger, at eier kan få insitament til å heve maksimal avkastning det enkelte år siden tidligere opptjent egenkapital ikke kan utdeles, og fordi også denne regulering vil medføre behov for kontroll og oppfølging foruten problemstilling knyttet til fastsetting av tillatt prosentsats for utdeling.

Vi støtter derfor departementets vurdering av at alternativ 3 er den mest egnede regulering. Forslaget forholder seg til rettssubjektet som helhet, baserer seg ikke på segmentregnskaper, stimulerer ikke til uønskede tilpasninger med behov for særlig oppfølging og kontroll, skaper et konsekvent og renskåret skille mellom institusjoner som mottar og ikke mottar statstilskudd og tilkjenner at avkastning på investert kapital er en ordinær og virksomhetsrelevant kapitalkostnad.

Bestemmelsene rundt utdeling mener vi er av så stor betydning for aktørene i bransjen at vi mener all regulering bør fremgå av loven og ikke av forskrift.

Pkt. 11 Verdioverføring ved avvikling

Departementet foreslår at regulering av likvidasjonsutbytte skal fastsettes i forskrift.

For private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd, fremgår det av høringsnotatet s. 66: at: "For private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd følger departementet anbefalingen til ekspertgruppen som på dette området er samstemt og departementet viser til denne vurdering i avsnitt 11.2.1 overfor". Dette er ikke helt riktig gjengitt. Ekspertgruppens medlemmer Andreassen, Aune og Kirkebirkeland mente at når institusjoner som mottar tilskudd avvikles, skal eierne motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende godtgjort innskutt egenkapital og markedsdrevet verdiutvikling på innskutt realkapital, og at resterende verdier fordeles mellom staten og eierne etter en sjablongregel (ikke medtatt i deres forslag til lovtekst). Ekspertgruppens medlemmer Hallbing, Dahl og Lind mente at når en institusjon som mottar tilskudd avvikles, skal eier motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital, og at resterende verdier tilfalt staten. Begge grupperingene foreslo at man skulle kunne søke departementet om å tilføre en annen akkreditert undervisningsinstitusjon den del av likvidasjonsutbytte som ikke tilfalt eier. Andreassen, Aune og Kirkebirkeland mente videre at likvidasjonsutbytte fra virksomhet som ikke mottar tilskudd skal følge de samme bestemmelsene som de foreslo for institusjoner som mottar tilskudd, men med en annen sjablongfordeling mellom staten og eierne (ikke medtatt i deres forslag til lovtekst). Hallbing, Dahl og Lind mente at når en institusjon som ikke mottar tilskudd avvikles skal eier motta likvidasjonsutbytte. Forslagene til de to fraksjonene i ekspertgruppen må sees i sammenheng med de to forskjellige forslag til å regulere utdeling.

Pkt. 11 må sees sammen med pkt. 10. Det fremgår av høringsnotatet s. 65 at: "Departementets forslag følger de vurderinger og forslag som er gjort for utdelinger i drift. Det er departementets vurdering at det må være en konsistent sammenheng mellom disse reguleringene for å unngå insentiver til å legge ned virksomhet for å realisere en gevinst".

For private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd fremgår det av høringsnotatet s. 66:

Alternativ 1; "Dette innebærer for alternativ 1 at reguleringen av den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten vil, måtte bli som for institusjoner som mottar tilskudd, mens avvikling av den andre delen av virksomheten ikke reguleres særskilt. Dette stiller strenge krav til kvaliteten på segmentregnskapene og vil være et argument for utskilling i eget rettssubjekt".

Alternativ 2; "For alternativ 2 innebærer dette at i tillegg til innbetalt egenkapital vil et rimelig utbytte for gjeldende regnskapsår tilfalle eierne. Eierne må da kunne godtgjøre at utbytte ved avvikling ikke overstiger det utbytte ville vært ved normal drift."

Alternativ 3; "For alternativ 3 som er departementets forslag til regulering av utdeling, foreslås det ingen særskilt lovgivning ved avvikling."

Vår vurdering:

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd

For private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, er vi enig i departementets vurdering at når en institusjon som mottar tilskudd avvikles, skal eier motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital, og at resterende verdier tilfaller staten.

Vi støtter videre at det bør være en adgang til å kunne søke departementet om å kunne tilføre en annen akkreditert undervisningsinstitusjon den del av likvidasjonsutbytte som ikke tilfaller eier. Forslaget er konsistent med forslag om regulering av utdeling under pkt. 10 over, og er en konsekvens av at institusjonen har mottatt tilskudd som eier ikke skal kunne motta som en form for utdeling.

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd:

Alternativ 1: Forslaget gir mulighet for å drive flere typer virksomhet i ett og samme rettssubjekt, og som så foreslås at skal behandles ulikt både ved utdeling i den løpende drift og ved likvidasjon. Både for virksomhet som mottar og ikke mottar tilskudd, innebærer forslaget at eier ikke gis mulighet for godtgjøring av opptjent avkastning på investert kapital. Bruk av sjablongregler vil kunne gi en uforutsigbar og vilkårlig fordeling av likvidasjonsutbytte.

Som departementet påpeker vil man måtte basere seg på segmentregnskaper, særlig oppfølging av egenkapitalposter og beregning og dokumentasjon av "markedsdrevet verdiutvikling på innskutt realkapital". Oppfølging av dette vil være utfordrende både for virksomhetens eier så vel som for departementet. Etter vår vurdering vil en slik "blandingsmodell" skape behov for utarbeidelse av tilleggsbestemmelser og stille strenge krav til oppfølging fra departementet. Og i enhver virksomhet med "blandet regulering" vil faren for illojal tilpasning være åpenbar. Vi mener, i likhet med departementet, at dette forslaget ikke er en effektiv og målrettet regulering.

Alternativ 2: Det foreslås at eier skal motta likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital. I tillegg skal utdeling i avviklingsåret ikke overstige hva som må anses for å være normalt for ordinær drift. For at denne modellen skal fungere etter intensjonen forutsetter den, slik departementet påpeker, en jevn inntjening uten tiltak slik at man øker inntjeningen i årene frem til avvikling. Det vil kunne være utfordrende for eier å godtgjøre at en positiv utvikling er reell, og for departementet å tilbakevise det. Alternativ 2 tar heller ikke hensyn til at den verdiutvikling som er akkumulert i virksomheten over tid, og som kanskje ikke er tatt ut som mulig utdeling fordi det har vært behov for å bygge opp kapital i virksomheten, tilfaller eieren. Modellen gir, som departementet selv påpeker, derfor eier insentiv til å heve maksimal avkastning årlig. Selv om forslaget ut fra alle ovennevnte hensyn er bedre enn forslag til regulering under alternativ 1, deler vi departementets syn om at denne modellen kan være utfordrende å følge opp og at den kan gi insentiver til tilpasning underveis, noe som dermed ikke gjør den til det beste alternativet.

Alternativ 3: Forslaget gir eier full råderett over likvidasjonsutbytte. Forslaget er etter vår mening det enkleste å praktisere. For virksomhet som ikke mottar statstilskudd, tilfaller verdiene som er skapt over tid eieren, som på sin side har investert kapital i virksomheten og tatt risikoen ved å investere i den. Forslaget er også nøytralt i forhold til suboptimalisering og gir ingen åpenbare insentiver til illojal tilpasning. Eier kan velge å foreta utdeling under veis, eller å bygge opp kapital over tid ut fra virksomhetens behov, uten å måtte forholde seg til avkortning av likvidasjonsutbytte ved en fremtidig likvidasjon. Som departementet selv påpeker er dette den mest renskårne modellen for regulering av virksomhet som ikke mottar tilskudd. Forslaget er konsistent med alternativ 3 om forslag til utdeling under pkt. 10 over.

Bestemmelsene rundt avvikling av virksomhet, og behandling av likvidasjonsutbytte, er svært viktig at reguleres tydelig, og reguleringen må gi forutsigbarhet. Vi er derfor av den oppfatning at bestemmelsene rundt avvikling av private universiteter, høyskoler og fagskoler i størst mulig grad bør reguleres i loven og ikke i forskrift.

Vår konklusjon:

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som mottar statstilskudd (og stiftelser)

Vi mener at ved avvikling/opphevet av statsstøttet virksomhet, skal eier motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital, og at resterende del av likvidasjonsutbytte skal tilfalle staten, men at man bør kunne søke departementet om å overføre den del av likvidasjonsutbytte som ikke tilfaller eier til annen akkreditert undervisningsinstitusjon.

Ved avvikling og opphevet av stiftelser bør man kunne søke departementet om å kunne overføre likvidasjonsutbytte til annen akkreditert undervisningsinstitusjon som alternativ til betaling til staten.

Private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd

Vi støtter departementets forslag om at ved avvikling og opphevet av ikke statsstøttet virksomhet, skal likvidasjonsutbytte tilfalle eier. Forslaget er konsistent med alternativ 3 om utdeling under pkt. 10 over.

Bestemmelsene rundt avvikling mener vi er av så stor betydning for aktørene i bransjen at all regulering bør fremgå av loven og ikke av forskrift.

Pkt. 12 Regulering av salg, omdanning, fusjon og fisjon

Departementet foreslår at det skal fastsettes krav til meldeplikt og dokumentasjonskrav ved salg, omdanning, fusjon og fisjon av NOKUT-godkjent virksomhet. Det fremgår av høringsnotatet s. 72 at: "Departementet mener videre det er hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten godkjenner et slikt forhåndsvarsel, uten at dette fratrukket muligheten til å reagere på et senere tidspunkt dersom midlene likevel er benyttet i strid med kravene i lov og forskrift", og at "Departementet mener det er hensiktsmessig at regulering av slike disposisjoner kan kravene fastsettes i forskrift".

Salg

Salg av en virksomhet til ny eier medfører ikke at verdier føres ut av virksomheten. Dette er en transaksjon mellom selger og kjøper. Ekspertgruppen er av den oppfatning at en regulering som griper inn i retten til å avhende (selge) en virksomhet, vil gripe for sterkt inn i eiers råderett over egne eiendeler. Ved salg av institusjonens eiendeler (fysiske eller immaterielle) legger ekspertgruppen til grunn at disse skal verdsettes til markedspris.

Det er da virksomheten som tilføres verdien. Basert på dette foreslår ikke ekspertgruppen noen regulering.

Vår vurdering:

Siden salg av virksomheten er et forhold mellom kjøper og selger, og siden verdien ved salg av institusjonens eiendeler tilfaller virksomheten, støtter vi ekspertgruppens vurdering av at det ikke foreligger behov for å regulere salg av virksomhet og salg av innmat. Vi ser samtidig at departementet har behov for å få en bedre oversikt over utviklingen i sektoren.

Vår konklusjon:

Vi støtter forslaget om at det skal være en meldeplikt til departementet ved salg av private universiteter, høyskoler og fagskoler, men vi støtter ikke at det skal foreligge en forhåndsgodkjenning ved salg av virksomhet, eller ved salg av innmat, da dette er ett forhold mellom kjøper og selger.

Omdanning, fusjon og fisjon

Omdanning, fusjon og fisjon er legitime måter å restrukturere virksomheter på for å få en forretningsmessig eller faglig bedre foretaksstruktur. Det kan være situasjoner hvor det oppstår utilsiktede konsekvenser med fare for at statstilskudd ikke benyttes etter formålet. Ekspertgruppen foreslår derfor at omdanning, fusjon eller fisjon som omfatter virksomhet som mottar statstilskudd, skal godkjennes før gjennomføring, herunder at det skal fremlegges dokumentasjon som viser at statstilskudd og egenbetaling ikke anvendes i strid med loven.

Vår vurdering:

Som redegjort for over er vi av den oppfatning at eier skal ha full råderett over verdiene i en ikke statsstøttet virksomhet. Ut fra dette må målet med en regulering være å sikre at verdier i statsstøttet virksomhet ikke anvendes i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven. Vi finner det også naturlig at departementet mottar informasjon om endringer i sektoren. Forhåndsgodkjenning vil kunne være av avgjørende betydning for de valg aktørene og virksomhetene gjør. Reguleringene må være tydelig og gis på en måte som understøtter forutsigbarhet. Aktørene i bransjen må også ha forutsigbarhet for at man kan forholde seg til de vedtak som fattes ved en forhåndsgodkjenning. Brytes vilkår for forhåndsgodkjenning etter at omdanning, fusjon og fisjon er gjennomført, er det den virksomheten som i ettertid bryter forutsetningene som i så tilfelle er ansvarlig.

Vår konklusjon:

Dersom en virksomhet mottar statstilskudd gir vi vår tilslutning til forslag om at dokumentasjon som viser at offentlige tilskudd ikke anvendes på en måte som er i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven, sendes departementet for godkjenning før omdanning, fusjon eller fisjon gjennomføres.

Vi mener at en forhåndsgodkjenning må være bindende. Dersom en omdanning, fusjon og fisjon skjer i overensstemmelse med det som er forhåndsgodkjent, så kan ikke departementet senere endre sitt standpunkt. Vi mener videre at regulering av forhåndsgodkjenning er så viktig at bestemmelser om behandling og vedtak skal fremgå av loven og ikke av forskrift.

Vi mener at private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd skal informere Departementet om planer for omdanning, fusjon og fisjon før gjennomføring.

Pkt. 13 Overføring av positivt årsresultat til senere driftsår

Av høringsnotatet s. 77 fremgår det at: "Departementet støtter ekspertgruppens vurdering av risiko ved begrenset regulering og mener at en uforholdsmessig akkumulering av egenkapital over tid vil innebære en risiko for at tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode. En redegjørelse for akkumulert overskudd som del av noteopplysningene til institusjonens årsregnskap gir tilsynsmyndighet, departement og andre interessenter mulighet til å vurdere denne risikoen over tid, og departementet kan se denne i forhold til størrelsen på tilskuddene". Det fremgår videre at: "I lys av at informasjonen likevel skal være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten ved forespørsel, er det vanskelig å se hvorfor ikke denne kan gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheten ved rapportering av årsregnskapet".

Vår vurdering:

Det er konkurranse mellom utdanningsinstitusjoner i Norge og mellom norske og utenlandske utdanningsinstitusjoner. Vi er av den oppfatning at å gi allmenheten informasjon om virksomhetens planer (investeringer, utvikling av studier, markedsføring mm) er å gå for langt i å gi 3. part informasjon om interne forhold ved virksomheten.

En standard egenkapitalnote viser: egenkapitalens sammensetning ved årets begynnelse, årets resultat og spesifisering av annet som påvirker egenkapitalelementene og egenkapitalens sammensetning ved regnskapsårets avslutning. For allmenheten bør dette være tilstrekkelig informasjon. Vi har full forståelse for at departementet krever at styret skal ha et bevisst forhold til egenkapitalens størrelse, men mener heller at informasjon bør gis tilsynsmyndighet på forespørsel. I den grad en slik rapportering kreves gjort som del av en standard rapportering, bør den være innrettet mot departementet og behandles konfidensielt. Det må antas å være en årsakssammenheng mellom kvalitet og økonomi. At institusjonene har en "solid egenkapital" bidrar til å understøtte investeringer og nyutvikling og en kvalitativt god drift. Institusjonene bør også ha en robust økonomi for å kunne tåle svingninger i opptak samt kunne tilfredsstille behovet for investeringer som ofte vil skje periodisk. Vi mener derfor at det ikke må legges opp til en regulering der man blir tvunget til kortsiktig økonomiplanlegging ("å bruke opp årets budsjett").

Vår konklusjon:

Vi mener at det ikke skal normeres en tidshorisont for vurdering av egenkapitalens størrelse all den tid dette vil gripe inn i institusjonenes nødvendige handlefrihet ut fra lovens formål og individuelle behov, og også i forholdet til annen lovgivnings krav om en forsvarlig egenkapital.

Vi er ikke enig i at private universiteter, høyskoler og fagskoler i note til årsregnskapet skal redegjøre for planlagt bruk av egenkapitalen. Dette vil medføre offentliggjøring av virksomhetsinterne planer som kan gi uheldige konsekvenser. Slik informasjon bør heller gis på forespørsel fra departementet. Skulle en slik rapportering bli gjort obligatorisk til departementet, må den behandles konfidensielt.

Pkt. 14 Transaksjoner med nærstående

Departementet foreslår bestemmelser om at private universiteter, høyskoler og fagskoler ikke kan foreta transaksjoner, eller på annen måte overføre midler, på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter (markedsmessige vilkår). Det foreslås videre at institusjonen skal kunne dokumentere og "godtgjøre" at transaksjonen skjer på markedsmessige vilkår og at departementet skal kunne kreve innsyn hos eier og nærstående parter i deres regnskapsmateriale vedrørende transaksjoner. Endelig foreslås det at departementet kan gi forskrift om handel med nærstående.

Av høringsnotatet s. 83 fremgår det at: "Departementet ønsker også å videreføre forslaget om at regnskapsloven § 7-30b, som krever at virksomheten skal opplyse om vesentlige transaksjoner mellom nærstående parter, skal gjelde for alle institusjoner."

Av høringsnotatet s. 84 fremgår det at: "Departementet er enig med ekspertgruppen om at det bør stilles krav om at revisor årlig skal kontrollere handel med nærstående og institusjonens dokumentasjon av disse, samt at ledelsen pålegges plikt til å avgi uttalelse om avtalene er inngått på forretningsmessige vilkår." I høringsnotatet s. 102 viser departementet til ekspertgruppen som foreslo at utvidede krav til årsregnskap ble regulert i forskrift, herunder krav om "...en utvidet ledelseserklæring der styret og daglig leder gjør rede for at prinsippene for regnskapsmessig skille er fulgt, og at internkontrollen sikrer overholdelse av regler for transaksjoner med nærstående og attesterer på at virksomheten drives i samsvar med lover og regler som fremgår av en standard erklæring utarbeidet av departementet."

Vår vurdering:

Ekspertgruppen påpekte i sin rapport at prising av transaksjoner mellom nærstående, prinsipper for verdsetting og krav til dokumentasjon, allerede er regulert i bl.a. selskaps-, regnskaps- og skattelovgivningen.

Ved krav om at NOKUT-godkjent virksomhet skal være organisert enten som aksjeselskap eller stiftelse, er institusjonene omfattet av disse regelverk. Det er styret i en virksomhet som er ansvarlig for formuesforvaltningen, noe som også medfører at styret er ansvarlig for at transaksjoner gjennomføres på markedsmessige vilkår og at de er dokumentert, og det er styret ved institusjonen som skal holdes ansvarlig dersom lovkrav ikke oppfylles.

Virksomhetens årsregnskap med noter og årsberetning skal signeres av styret og daglig leder. Disse dokumenter skal revideres av revisor. Ved signatur av årsregnskap med noter og årsberetning uten forbehold godtgjør virksomhetens ledelse at de mener lover og regler er fulgt. Årsberetning, årsregnskap med noter og revisjonsberetning samt ledelseskommentarer rapporteres til departementet (DBH). Vi mener at styrets og daglig leders ansvar er så klart definert i lovgivningen at vi ikke finner det nødvendig at styret i en egen erklæring igjen skal bekreftes at de mener at virksomheten drives i overensstemmelse med lover og regler. Dette vil være en dobbeltregulering av et ansvar styret allerede har.

Når det gjelder forslag til krav om at institusjonen skal kunne "godtgjøre" rett prisfastsetting så mener vi det er uheldig om man legger opp til en nærmest "omvendt bevisbyrde". Transaksjoner skal dokumenteres, og vi mener at det må være tilstrekkelig at det av underdokumentasjonen fremgår hvordan og hvorfor prisfastsetting (og øvrige vilkår) er fastsatt som de er, siden det i praksis vil kunne foreligge flere alternativer. Under revisors gjennomgang, og under evt. tilsyn fra departementet, blir det granskers oppgave å vurdere om transaksjonens vilkår, prisfastsettingen og dokumentasjonen er tilfredsstillende.

Vår konklusjon:

Vi mener at den samlede lovgivning har så klare og tydelige bestemmelser om prinsipper for verdsetting og krav til dokumentasjon av transaksjoner med nærstående, at vi ikke finner grunnlag for at det skal gis bestemmelser i særlovgivningen til private universiteter, høyskoler og fagskoler som vil innebære dobbeltregulering. Vi mener derfor også at det ikke er behov for regulering som kan medføre at virksomhetene får en "omvendt bevisbyrde".

Styret har det overordnede ansvaret for alle deler av selskaps virksomhet. Vi finner ikke at det har noen egenverdi at styret (og daglig leder) skal avgi tilleggserklæringer om at virksomheten drives i henhold til gjeldende lover og regler. Som for alle andre virksomheter må styrets ansvar baseres på en vanlig, ansvarsfull rapportering fra virksomhetens ledelse.

Pkt. 15 Styrets ansvar

Departementet foreslår en presisering av at det er styret ved private universiteter, høyskoler og fagskoler som har ansvaret for at studietilbudet er i samsvar med bestemmelser gitt i loven, og at styret før opptak skal fatte vedtak om at det etter styrets beste skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Det foreslås også innført egen bestemmelse om at styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll), og at det skal gis forskriftshjemmel til å regulere internkontrollen.

Det fremgår av høringsnotatet s. 90 at: *"Kravene til internkontroll kan innebære at styret plikter å gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre at tjenesten leveres til studentene i samsvar med godkjenning, tilskuddsbrev og øvrige krav i lov og forskrift. Departementet foreslår derfor at det særskilt fastsettes at styret har ansvar for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre dette, og at dette kan nærmere reguleres i forskrift".*

Det fremgår av høringsnotatet s. 88 at: *"Departementet mener ekspertgruppen peker på gode grunner for at en særlig vurdering og et grunnlagt vedtak om grunnlag for drift et studieår gjennom kan styrke studentenes interesser".*

Av høringsnotatet s. 89 fremgår det at: *"Departementet deler ekspertgruppens syn på at det vil kunne være uforholdsmessig strengt å kreve styrevedtak som garanterer for hele studieløpet", og at: "Som utgangspunkt mener departementet at et slikt vedtak må fattes forut for opptak".*

Ekspertgruppen ønsket å sikre studentene bedre mot avbrudd i utdanning og mot økonomisk tap enn det som følger av dagens lovgivning, og foreslo at styret pålegges å vurdere økonomisk stilling før nytt studieår påbegynnes. Dette vil gi styret tid for evaluering av siste gjennomførte opptak, og før studiestart skaffe tilveie alternativ finansiering dersom det er usikkerhet. Det ble foreslått at styrets ansvar begrenses til påbegynt (inneværende) studieår siden en lengre tidshorison vil medføre et urimelig ansvar forbundet med en generelt usikker fremtid. Det ble påpekt at studenter normalt etter endt studieår kan starte studier hos andre utdanningsinstitusjoner. Av merknad til ekspertgruppens forslag fremgår det at styret uansett ikke kan holdes ansvarlig for forhold som er utenfor deres kontroll, eller ikke med rimelighet kunne forutsees.

Vår vurdering:

Styrets ansvar for virksomhetens drift er definert i lovgivningen for aksjeselskaper og stiftelser. Det samme gjelder ansvaret til daglig leder. Det fremgår for eksempel av aksjeloven § 6-12 om forvaltning av selskapet, at forvaltning av selskapet hører under styret, at styret skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten, at styret i nødvendig utstrekning skal fastsette planer og budsjetter samt retningslinjer, at det skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret plikter å iverksette undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver, og skal iverksette slike undersøkelser dersom dette kreves av ett eller flere styremedlemmer. Det fremgår av aksjeloven § 6-13 om styrets tilsynsansvar, at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig og at styret kan fastsette instruks for daglig ledelse. Det er videre en rekke utfyllende reguleringer i sektorlovgivningen som omfatter private universiteter, høyskoler og fagskoler, herunder ulike bestemmelser og krav, bl.a. om internt kvalitetssikringssystem, som også ligger innenfor NOKUT sitt fagområde. Vi finner derfor ikke behov for å innføre ytterligere bestemmelser om styrets ansvar for at lover og regler etterleves, eller bestemmelser som griper inn i allerede regulerte krav om kvalitetssikring og internkontroll og som vil medføre dobbeltregulering.

At studentene sikres bedre mot avbrudd av studiet grunnet dårlig økonomi i virksomheten, synes vi er positivt. Dette bidrar til å understøtte de seriøse og langsiktige aktørene i bransjen. Det er dog viktig at ansvaret avgrenses til kommende studieår, og at styret ikke kan gjøres ansvarlig for forhold som ikke med rimelighet var mulig å kunne forutses. Særlig for nyetablerte virksomheter, eller nye studier, kan det være vanskelig for styret å gjøre en god vurdering dersom vedtak skal fattes på et tidlig tidspunkt i opptaksprosessen. Skal styret kunne foreta en kvalitativt god vurdering før vedtak om studiestart gjøres, bør et slikt vedtak fattes før studiestart og ikke før opptak. Selv etter dette tidspunkt vil studenter kunne ha rett til å trekke seg fra aksepterte studieplasser med liten eller ingen økonomisk kompensasjon til institusjonen. Ofte søker studenter flere studier og vil kunne påbegynne studie ved en annen studieretning eller institusjon skulle tilbudet de har som første valg ikke igangsettes. Blir det stilt krav om at styret må fatte vedtak om oppstart på et så tidlig tidspunkt som departementet foreslår (før opptak) vil i så tilfelle styreansvaret måtte lempes da beslutningen vil basere seg på ett mer usikkert grunnlag, og da vil også vedtaket få mindre betydning.

Vår konklusjon:

Vi mener at styrets ansvar for at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge aktuelle lover og bestemmelser, er godt ivarettatt i eksisterende lovgivning. Vi støtter derfor ikke forslag om en særskilt regulering som vil innebære dobbeltregulering.

Vi støtter ikke departementets forslag om å innføre en egen bestemmelse om styrets plikt til å legge til rette for, og følge opp, internkontroll. Dette ansvar fremgår av øvrige reguleringer innenfor sektoren og de godkjenninger institusjonene har, og av selskapslovgivningen til de to selskapsformene som er foreslått tillatt. Ut fra dette ser vi heller ikke behov for egen forskriftshjemmel.

Vi stiller oss positive til ekspertgruppens anbefaling om at styret, før nytt studieår påbegynnes, skal konkludere med om man anser at virksomheten har god nok økonomi og likviditet til å gjennomføre nytt studieår.

Pkt. 16 Tilsyn

Departementet foreslår bestemmelser om at departementet skal gis en eksplisitt hjemmel til å føre tilsyn med private universiteter, høyskoler og fagskoler. I denne forbindelse foreslår departementet også bestemmelser om at virksomhetene plikter å fremskaffe nødvendig dokumentasjon, at tilsynsmyndigheten skal gis adgang til virksomhetens lokaler, at opplysninger som kreves fremlagt skal gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt og at departementet kan gi forskrift om tilsyn og institusjonenes plikter i denne forbindelse.

Av høringsnotatet s. 95 fremgår det at: "Det finnes ingen uttrykkelig hjemmel for å føre tilsyn med private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd", og at: "Departementet er enig med ekspertgruppen at det bør presiseres et uttrykkelig tilsynsansvar også for disse institusjonene".

Av høringsnotatet s. 96 fremgår det at: "Det foreslås at hjemmel til å føre tilsyn og andre plikter som pålegges virksomhetene, skal oppfylles overfor departementet. Reguleringene som foreslått her vil ikke få konsekvenser for anledning til å stille vilkår og krav i tilskuddsbrevet".

Av høringsnotatet s. 97 fremgår det at: "Departementer er enig med ekspertgruppen i at det i forbindelse med tilsyn skal gis utvidet innsynsrett i det som anses som nødvendig informasjon for å kunne vurdere om virksomheten drives i tråd med regelverket. Ekspertgruppen foreslår videre at dette også skal omfatte opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av revisors taushetsplikt".

Vår vurdering:

Vi er enig med ekspertgruppen i at det generelt må kunne antas å være sammenheng mellom kvalitet og økonomi, og at det for bedre å kunne evaluere slike sammenhenger kan være naturlig å samordne kompetanse knyttet til "faglig tilsyn" og "økonomitilsyn". Dette bør kunne lede til en mer effektiv bruk av ressurser og til at virksomhetene får færre tilsynsorganer å forholde seg til. Ekspertgruppen foreslo at tilsynsfunksjonen for "økonomitilsyn" skulle underordnes NOKUT. Flere av høringsinstansene til ekspertgruppen sin rapport gikk mot dette. Departementet konkluderer med at de vil ta stilling til organiseringen av "økonomitilsynet" etter høringen av rapporten til Gjedrem/Fagernæs-utvalget, men foreslår en tydeliggjøring av departementet sitt overordnede ansvar for tilsyn. Organisering av faglig tilsyn og økonomitilsyn i to adskilte enheter bør ikke være til hinder for tverrfaglig samarbeid og koordinering av tilsyn. Så lenge tilsynsfunksjonene er underordnet departementet, bør det kunne etableres rutiner og prosedyrer som understøtter slikt tverrfaglig arbeid. Vi ser det heller ikke som problematisk at departementet kan utarbeide bestemmelser for omfanget av, og gjennomføringen av, tilsyn.

Dog må det sikres at den informasjon tilsynsmyndighet ber om står i forhold til formålet, og at den informasjon departementet mottar blir behandlet konfidensielt.

Profesjonelle aktører bør ikke ha motforestillinger til at revisor fritas fra sin taushetsplikt, slik det er gjort på andre områder. Departementets forslag til lovtekst om å fritas revisor fra sin taushetsplikt går imidlertid lengre enn kun å omfatte revisor. Vi mener at det fører for langt å fritas for eksempel en advokat fra sin taushetsplikt, og at det må være tilstrekkelig ut fra formålet med "økonomitilsyn" at det er revisor (og evt. ekstern regnskapsfører) som fritas fra sin taushetsplikt.

Vår konklusjon:

Basert på dette slutter vi oss til forslag om at departementet får egen lovhjemmel for å føre tilsyn med økonomiforvaltningen ved private universiteter, høyskoler og fagskoler. Vi slutter oss også til forslag om at departementet i forskrift kan utarbeide bestemmelser om prosedyrer og øvrige krav i forbindelse med tilsyn, hva som skal kunne kreves av dokumentasjon i tråd med formålet, og krav om at utdanningsinstitusjonen skal tilrettelegge for effektivt tilsyn og kontroll. Vi støtter ikke forslag om at andre enn revisor og evt. ekstern regnskapsfører skal fritas fra sin taushetsplikt i forbindelse med gjennomføring av tilsyn.

Pkt. 17 Krav om rapportering av data

Departementet foreslår bestemmelser om at alle private universiteter, høyskoler og fagskoler skal rapportere om virksomheten til departementet, og at departementet skal gis adgang til å gi forskrift om rapporteringsplikten.

Vår vurdering:

Rapporteringsplikten til DBH er i dag regulert i tilskuddsbrev og omfatter kun høyskoler som mottar statstilskudd. Rapporteringen omfatter regnskaps- og budsjettinformasjon i kombinasjon med uttalelser fra institusjonens ledelse, samt med oppfølging av sluttrapportering når årsregnskap er vedtatt. Forslaget om en generell rapporteringsplikt må sees i sammenheng med forslagene til øvrig reguleringer og at departementet har behov for å få en bedre oversikt og kunnskap om sektoren. Rapporteringen kan også hjelpe departementet til å innrette tilsyn mot enkelte grupper av foretak, for eksempel institusjoner med lav egenkapital, svak inntjening og svak likviditet. Økonomisk data kan også sammenstilles med kvalitative indikatorer. Forutsatt at informasjonen som skal rapporteres ikke vesentlig avviker fra det en virksomhet ellers plikter å medta i sitt årsregnskap iht. regnskapslovgivningen, burde det ikke være svært tyngende for utdanningsinstitusjonene å gjennomføre en slik rapportering til DBH (se under).

Vår konklusjon:

Vi stiller oss positive til forslaget om at alle private universiteter, høyskoler og fagskoler får rapporteringsplikt til departementet, såfremt rapporteringen omfatter informasjon som utdanningsinstitusjonene normalt vil måtte medta, eller utarbeide i forbindelse med avleggelsen av sitt årsregnskap iht. regnskapslovgivningen, med tillegg av informasjon og ledelseskommentarer på lik linje med dagens rapportering til DBH om virksomhetens budsjetter. Informasjon utover dette vil skape merarbeid som kan virke tyngende særlig for institusjoner med små eller eksterne administrative funksjoner. Informasjon utover dette bør rapporteres som ledd i gjennomføring av tilsyn.

Vi stiller oss også positive til at innholdet og omfanget av, og hyppigheten til, rapportering fastsettes i forskrift (fremfor i tildelingsbrev).

Pkt. 18 Krav om årsregnskap og revisjon

Departementet foreslår bestemmelser om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal føre regnskap etter regnskapsloven og "denne lov", at det skal utarbeides og rapporteres adskilte regnskaper for de ulike akkrediterte delene av virksomheten og for den ikke-akkrediterte delen av virksomheten, at delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet, at regnskapene skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor, og at departementet i forskrift kan stille krav til regnskapets innhold og dokumentasjonsplikt.

Vår vurdering:

Vi har gitt vår tilslutning til at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse. Som redegjort for over mener vi også at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovgivningens bestemmelser. Selskapslovgivningen og regnskapslovgivningen stiller krav til informasjon i årsregnskapet med noter og årsberetningen. For å sikre god kvalitet på regnskapsinformasjonen støtter vi forslaget om at regnskapene skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor (uavhengig av institusjonens størrelse). Vi ser imidlertid ikke noen grunn til at institusjonene skal gi enda mer informasjon i sitt årsregnskap med noter og årsberetningen enn det som følger av lovgivningens krav for øvrig. Som nevnt over blir dette å gi 3. part informasjon om virksomhetsinterne anliggende som kan være uheldig. I den grad man skal rapportere segmentinformasjon bør rapporteringen skje direkte til departementet, og informasjonen må behandles konfidensielt.

Dokumentasjon av transaksjoner, prinsipp for verdsetting og grunnlag for fordelingsnøkler er noe som må utarbeides som ledd i å oppfylle selskaps-, regnskaps- og skattelovgivning, og som følger av forslag om krav til delregnskaper for de akkrediterte deler av virksomheten og annen aktivitet som drives. Dette er informasjon og dokumentasjon foretaket heller kan fremlegge tilsynsmyndighet på forespørsel.

Vår konklusjon:

Vi stiller oss positive til departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovgivningens bestemmelser, og at regnskapene skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Vi er derimot ikke enig i at virksomhetene i sitt offisielle årsregnskap med noter skal gi mer informasjon til 3. part om virksomhetsinterne anliggende enn det som følger av selskaps- og regnskapslovgivningen. I den grad det blir obligatorisk å rapportere segment-informasjon bør denne skje til departementet og informasjonen må behandles konfidensielt.

For å oppfylle selskaps- og regnskapslovgivningens bestemmelser er man nødt til å utarbeide underdokumentasjon. Slik informasjon kan departementet få på forespørsel. Vi ser ut fra dette heller ikke behov for at departementet skal kunne sette ytterligere krav til årsregnskapets innhold i forskrift.

Pkt. 19 Reaksjoner

Departementet foreslår at ved brudd på bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven skal departementet kunne:

- gi virksomheten pålegg om retting
- holde tilbake tilskudd eller kreve tilbakebetalt tilskudd
- ilegge overtredelsesgebyr
- ilegge tvangsmulkt
- ilegge karantene
- foreta tilbakekall av akkreditering

Det foreslås også at departementet skal kunne gi forskrift om reaksjonene overfor.

Ekspertgruppen foreslo at det skulle være en adgang til å kreve frysing av studentenes egenbetaling. Av høringsnotatet s. 109 fremgår det at: *"Imidlertid mener departementet at det ikke er like tydelig forankret i formålet bak reaksjonene, da det i tillegg til å ramme institusjonene også vil kunne få betydelig innvirkning på studentene"*. Departementet foreslår ikke at forslaget til ekspertgruppen videreføres.

Ekspertgruppen foreslo også krav om tilbakebetaling av studentenes egenbetaling som en reaksjon. Av høringsnotatet s. 112 fremgår det at: *"Departementet mener dette er et krevende spørsmål på bakgrunn av at egenbetalingen er et forhold mellom studenten og institusjonen..."*, og at: *"...er det et selvstendig poeng at departementet ikke bør kreve inn midler i større grad enn det tilskuddet gir grunnlag for, da man kan risikere at det ikke er midler igjen til eventuell dekning av krav hos institusjonen..."*. Departementet foreslår at forslaget til ekspertgruppen ikke videreføres.

Ekspertgruppen mente at bøter kunne være et egnet virkemiddel. Departementet påpeker at bot er ett strafferettslig virkemiddel som kun kan ilegges av politi og påtalemyndighet. Med forslagene om tvangsmulkt og karantene ser ikke departementet behov å fremme forslag om å innføre denne type sanksjon.

Av høringsnotatet s. 113 fremgår det at: "...det bør stilles krav om forsett eller uaktsomhet dersom enkeltpersoner skal ilegges overtredelsesgebyr..." og at: "i de aller fleste tilfeller være mest aktuelt å ilegge foretak overtredelsesgebyr".

Vår vurdering:

Det er etter vår vurdering mangelfull reguleringer av sanksjoner i lov om universiteter- og høyskoler og lov om fagskoler, noe som har medført at sanksjoner er blitt regulert i tildelingsbrev. Det betyr i praksis også at departementet per i dag ikke har sanksjonsmulighet overfor institusjoner som ikke mottar tilskudd. Vi er opptatt av at sektoren skal ha langsiktige og seriøse aktører som leverer kvalitativt gode studier og som lojalt følger gjeldende regelverk. At det foreslås bestemmelser om sanksjoner mener vi derfor er positivt.

Departementet mener at frysing av studentenes egenbetaling, eller å kunne kreve tilbakebetaling av studentenes egenbetaling, ikke er egnede virkemidler, fordi dette kan gå utover studentene og fordi dette vil være en inngripen i forholdet mellom studenten (kunden) og institusjonen (leverandøren). I de tilfeller institusjoner mottar offentlige tilskudd utgjør disse ofte en stor del av institusjonens inntekter. Å holde tilbake offentlige tilskudd, eller kreve tilbakebetaling av offentlige tilskudd, vil derfor kunne ramme studentene vel så hardt som alternativene å fryse studentenes egenbetaling eller kreve tilbakebetaling av studentenes egenbetaling. For mindre virksomheter med få studietilbud og studenter vil slike sanksjoner kunne være ensbetydende med at skolen må legge ned. Reguleringene må derfor innrettes mot at midlene institusjonen har brukes etter formålet, fremfor at det gjøres vedtak som vil kunne forhindre institusjonen i å gjennomføre kvalitativt god undervisning. Før vedtak fattes om å bruke så alvorlige virkemidler som å holde tilbake tilskudd, kreve tilbakebetaling av tilskudd og foreta tilbakekall av akkreditering, må det først være gitt mulighet for retting. Institusjonen må også være sikret en rask og betryggende prosess for behandling av klage på vedtak. Siden disse reaksjonene er svært alvorlige virkemidler må hovedretningslinjene (rammene) for reaksjoner være forutsigbare og bestandige, og de bør derfor reguleres i lovtekst fremfor i forskrift.

Vår konklusjon:

Basert på dette slutter vi oss til departementets forslag om at frysing av studentenes egenbetaling og krav om tilbakebetaling av studentenes egenbetaling, ikke er egnede virkemidler.

Vi støtter også at reaksjonsformene overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er mer egnet enn reaksjonsformen bøter.

Når det gjelder å kunne tilbakeholde eller kreve tilbakebetalt tilskudd, vil dette ramme studentene på samme måte som ved å fryse eller kreve tilbakebetalt studentenes egenbetaling. Disse reaksjonsformer vil, sammen med adgang til å tilbakekalle akkreditering, derfor måtte forbeholdes de mest alvorlige tilfeller og departementet må forvente at institusjonen kan komme i en situasjon hvor videre drift ikke er mulig med de konsekvenser det måtte få for studentene.

Vi mener også at det er institusjonen som med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoler skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt fremfor enkeltpersoner. Det er i utgangspunktet institusjonen som er ansvarlig for ansattes handlinger og for å ha rutiner og internkontroll som skal forhindre mangler, feil og lovbrudd. Lovbrudd fra enkeltpersoner bør heller vurderes politianmeldt.

Vi mener videre at bestemmelser om reaksjoner er av så stor betydning at de bør reguleres i lov fremfor forskrift, og at institusjonen må gis adgang til retting før de kommer til anvendelse. Det må også etableres klare bestemmelser som sikrer en rask og kvalitativt god klagebehandling.