

Det Kongelige Kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref.

Vår ref:

Dato:
Oslo, 02.06.15

HØRINGSSVAR TIL RAPPORT FRA EKSPERTUTVALG "PRIVATE HØYSKOLER OG FAGSKOLER I SAMFUNNETS TJENESTE"

INNLEDNING

Det vises til brev fra Det Kongelige Kunnskapsdepartement datert 11.02.2015, hvor departementet er interessert i høringssvar på rapport fra ekspertutvalget – Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste (rapporten).

Treider Fagskoler AS stod ikke oppført som høringsinstans, men ønsker som tilbyder av fagskolestudier å avgi høringssvar.

Under følger en kort beskrivelse av skolens virksomhet. Vårt høringssvar er deretter delt inn i to deler:

- *Del 1 - Oppsummering*; en kort gjengivelse av våre høringssvar.
- *Del 2 - Redegjørelse for våre anbefalinger*; en mer dyptgående gjennomgang av hva vi oppfatter er essensen i ekspertutvalgets anbefalinger, hvordan vi vurderer virkninger og konsekvenser av forslagene, samt redegjørelse for våre høringssvar.

OM TREIDER FAGSKOLER AS

Treider Fagskoler AS har hovedkontor i Oslo og regionskontorer i Bergen og Trondheim. Skolen tilbyr 22 fagskolegodkjente utdanninger under merkenavnene Treider Fagskoler (13), School of Fashion Industry (2), Bilder Nordic School of Photography (2) og Idefagskolen (5).

Tilbudene tilknyttet merkenavnet *Treider Fagskoler* fordeler seg på seks studiekategorier;

- IT
- Logistikk
- Reiseliv
- Kontor og administrasjon
- Økonomi og personal
- Markedsføring og ledelse

Treider Fagskoler AS sitt høringssvar til Ekspertutvalgets rapport
Private Høyskoler og Fagskoler i Samfunnets Tjeneste

School of Fashion Industry tilbyr kreative og yrkesrettede utdanninger som gjør studentene klare til å fylle mange ulike roller i motebransjen. *Bilder Nordic School of Photography* tilbyr utdanninger innen fotografyrket og har fokus på fototeknikk, visuell kommunikasjon og utvikling av egen identitet. *Idefagskolen* tilbyr kreative utdanninger innen media, design og kommunikasjon.

Utdanningene har en varighet fra et halvt til to år. Halvårige utdanninger tilbys også som deltidsutdanninger på kveldstid. Totalt hadde Treider Fagskoler (inkludert SoFI, Bilder og Idefagskolen) omlag 1 350 studenter i 2014.

Vi håper at vår høringsuttalelse gir innspill som understøtter Det Kongelige Kunnskapsdepartementet sitt videre arbeid. Dersom det ønskes utfyllende informasjon eller kommentarer, ber vi om å bli kontaktet.

Oslo, 29. mai 2015
Med vennlig hilsen

Ommund Vegge (sign)
Administrerende direktør

Vedlegg: Del 1 – Oppsummering
Del 2 – Redegjørelse for våre anbefalinger

DEL 1 - OPPSUMMERING

SPØRSMÅL OM "PRESISERE VILKÅRET KOMME STUDENTENE TIL GODE"

Vi støtter ekspertutvalgets anbefaling om at "fanebestemmelsen" i lov om universiteter- og høyskoler og fagskoler gis tillegget "*etter formål angitt i denne lov*".

Vi støtter ikke at det 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.

SPØRSMÅL OM "FORSLAG TIL NY ØKONOMISK REGULERING – UTDELING, AVVIKLING OG OPPHØR"

Vi mener at private aktører må kunne heve avkastning på investert kapital (utbytte). Aktørene i sektoren er kjent med, og har innrettet seg etter, dagens regelverk. Det vises til rapporten kap. 2 hvor det konkluderes med at det ikke kan innfortolkes utbytteforbud for institusjoner som ikke mottar statstilskudd. I tråd med Hallbing, Dahl og Lind sin anbefaling **legger vi til grunn** at det etter gjeldende regelverk er et forbud mot utdeling av utbytte for institusjoner som mottar statstilskudd, selv om dette strider med vårt prinsipielle syn.

Det må antas å være en årsakssammenheng mellom økonomi og kvalitet. **Vi støtter** anbefalingen fra Hallbing, Dahl og Lind om å styrke studentenes interesse ved at man ikke kan beslutte eller utbetale utbytte dersom pålegg fra NOKUT ikke er utbedret.

Selskapslovgivningen setter krav til styrets vurdering av forsvarlig egenkapital. **Vi støtter ikke** at det skal settes normative forhåndstall som skal regulere utdeling, og mener at selskapslovgivningens regulering av utdeling er tilstrekkelig og skal følges.

Vi støtter anbefalingen til Hallbing, Dahl og Lind; ved avvikling/opphør av aksjeselskap som ikke mottar statstilskudd skal likvidasjonsutbytte tilfalle eier. Ved avvikling/opphør av aksjeselskap som mottar statstilskudd skal eier motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital. Som et alternativ til å betale likvidasjonsutbytte (resterende del av likvidasjonsutbytte) til departementet, bør aksjeselskap og stiftelser kunne søke departementet om å kunne overføre resterende likvidasjonsutbytte til annen akkreditert undervisningsinstitusjon.

SPØRSMÅL OM "KRAV TIL FORETAKSFORM"

Organisasjonsform skaper en ramme for organisering og gjennomføring av virksomhetsstyring, og valg av selskapsform vil utløse samvirke med annen lovgivning. **Vi støtter** ekspertutvalgets anbefaling om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse.

SPØRSMÅL OM "STYREANSVAR FOR FULLFØRT PÅBEGYNT UTDANNINGSÅR"

For bedre å sikre studentene gjennomføring; **Vi støtter** ekspertutvalgets anbefaling om at styret i private universiteter, høyskoler og fagskoler, før nytt studieår påbegynnes, skal konkludere med om man anser at virksomheten har god nok økonomi og likviditet til å gjennomføre påbegynt studieår.

SPØRSMÅL OM "ØKONOMISK AVGRENING AV DEN REGULERTE VIRKSOMHETEN"

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

Delregnskapene skal være underbygget av dokumentasjon, og nøkler anvendt for fordeling av kostnader aktiviteter imellom skal være dokumentert. **Vi støtter ikke** at man skal gå lengre med å gi informasjon om virksomheten enn det som fremgår av regnskapslovgivningens og selskapslovgivningens bestemmelser. Utfyllende informasjon bør heller fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel.

SPØRSMÅL OM "KRAV TIL RAPPORTERING"

Vi støtter ekspertutvalget sin anbefaling om at private universiteter, høyskoler og fagskoler får rapporteringsplikt til DBH, såfremt rapporteringen omfatter informasjon som utdanningsinstitusjonene 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 DBH. Informasjon utover dette vil kunne virke tyngende for institusjoner med små eller outsourcede administrative funksjoner. Utfyllende informasjon bør heller fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel.

SPØRSMÅL OM "HANDEL MED NÆRSTÅENDE"

Selskaps-, regnskaps- og skattelovgivningen har klare og tydelige bestemmelser for verdsetting, dokumentasjon og behandling av transaksjoner med nærstående. **Vi støtter ikke** at det skal gis bestemmelser i særlovgivningen for universiteter, høyskoler og fagskoler.

SPØRSMÅL OM "TILLEGGSDOKUMENTASJON"

Vi støtter ekspertutvalgets anbefaling om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovgivningens bestemmelser.

Vi støtter ikke at virksomhetene i sitt offisielle årsregnskap med noter skal gi mer informasjon enn det som følger av selskaps- og regnskapslovgivningen. For å oppfylle disse lovenes bestemmelser må underdokumentasjon utarbeides. Slik utfyllende informasjon bør heller fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel. Styret er ansvarlig for alle deler av selskaps virksomhet, også i forhold til lovgivningen generelt, og avgir i dag bl.a. både årsberetning og ledelseskomentarer som ledd i DBH-rapportering. **Vi støtter ikke** at styret skal avgi ytterligere tilleggserklæringer da eventuelle mangler eller feil ved de underliggende forhold uansett vil være tilstede (tilleggserklæringer har i så måte liten egenverdi). 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. **Vi støtter ikke** at virksomheten i note til årsregnskapet skal redegjøre for planlagt bruk av egenkapitalen. Slik utfyllende informasjon bør heller fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel.

SPØRSMÅL OM "SALG"

Vi støtter ekspertutvalgets vurdering om at det ikke foreligger behov for å regulere salg av virksomhet og salg av innmat. **Vi mener** at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal informere departementet og NOKUT om planer for fusjon og fisjon før gjennomføring.

Vi støtter at dersom en virksomhet mottar statsstøtte, så må dokumentasjon som viser at det offentlige sine tilskudd ikke anvendes i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven, godkjennes av tilskuddsyter og NOKUT før fusjon eller fisjon kan gjennomføres.

SPØRSMÅL OM "TILSYN OG KONTROLL"

Vi støtter ekspertutvalgets anbefaling om at NOKUT, i tillegg til faglig tilsyn, skal føre tilsyn med private universiteter, høyskoler og fagskoler sin økonomiforvaltning iht lovverket.

Vi støtter også forslag om at NOKUT i forskrift kan utarbeide bestemmelser om prosedyrer og øvrige krav i forbindelse med tilsyn, og at NOKUT må kunne fastsette bestemmelser for hva som skal kunne kreves av dokumentasjon (som understøtter formålet med tilsynet), og revisor bør kunne fritas fra sin taushetsplikt i forbindelse med tilsyn.

SPØRSMÅL OM "SANKSJONER"

Vi støtter ekspertutvalgets anbefaling om at NOKUT eller tilskuddsyter gis rett til å tilbakeholde statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt studentenes egenbetaling, foreta tilbakekall av akkreditering eller ilegge karantene. Dette forutsatt at det først gis adgang til retting av pålegg og at det etableres klare bestemmelser som sikrer en rask og kvalitativt god klagebehandling.

DEL 2 – REDEGJØRELSE FOR VÅRE ANBEFALINGER

SPØRSMÅL OM "PREISERE VILKÅRET KOMME STUDENTENE TIL GODE"

I rapporten kap. 5.2 drøfter ekspertutvalget fortolkningen og hensiktsmessigheten av vilkåret "komme studentene til gode". Det påpekes at reguleringen setter krav til en klar sammenheng mellom offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling, og utgiftene de anvendes til å dekke. De private institusjonenes samfunnsansvar fremheves, og det påpekes at i tillegg til ren undervisning er det for eksempel i lov om universiteter og høyskoler stilt krav om at virksomheten skal drive forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling (erfaringskunnskap). Både lov om universiteter- og høyskoler og fagskoler har videre bestemmelser om at institusjonen skal bidra til hhv. å fremme fysisk og psykisk læringsmiljø og tilrettelegge for læringsmiljø. Ekspertutvalget 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. Studentsamskipnad og studentvelferdstiltak omtales. 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, og ekspertutvalget mener derfor at det er behov for adgang til egenkapitaloppbygging og at overskudd ett år må kunne fremføres til anvendelse kommende år. Ekspertutvalget konkluderer videre med at offentlige tilskudd og studentenes egenbetaling som er tilknyttet institusjonens akkrediterte virksomhet bør kunne benyttes innenfor institusjonens akkrediteringer. Ønsker departementet en annen og mer målrettet anvendelse av

offentlige tilskudd mener ekspertutvalget at vilkår må fastsettes i tildelingsbrev. Vi oppfatter, for på den ene side å klargjøre anvendelsen av institusjonens inntekter, og på den annen side gi institusjonene tilstrekkelig og nødvendig grad av frihet, at ekspertutvalget anbefaler at *fanebestemmelsen* "komme studentene til gode" opprettholdes, men at det tilføyes "etter formål angitt i denne lov". I merknad til forslaget nevnes det at egenkapital bør kunne sees i et perspektiv på fra tre til fem år, eventuelt et lengre perspektiv ved planlagt bruk til fremtidige investeringer og utviklingstiltak. Det nevnes også at det foreslås krav om utvidet informasjon i institusjonens årsregnskap om oppbygging og planlagt anvendelse av egenkapital.

Vår vurdering: Vi er av den oppfatning at ekspertutvalget sin vurdering tilknyttet adgang til å anvende offentlige tilskudd og studentene sin egenbetaling er overensstemmende med slik intensjonen i lov om universiteter- og høyskoler og fagskoler er ment å skulle forstås. Behov for egenkapital varierer mellom de 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 det er uheldig om det legges opp til en ramme for hvilken tidshorisont egenkapitalen skal vurderes. Dette må vurderes ut fra forholdene ved, planene til, og størrelsen til hver enkelt institusjon, også med hensyn til krav i annen lovgivning. Dette forhindrer dog ikke at tilsynsmyndighet, basert på opplysninger de mottar fra institusjonene, kan vurdere størrelsen på bevillinger og uttale seg om hvorledes de vurderer skolens inntjening og økonomi.

Basert på dette stiller vi oss positive til ekspertutvalgets anbefaling om at "fanebestemmelsen" i lov om universiteter- og høyskoler og fagskoler gis ett tillegg om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode "etter formål angitt i denne lov". Vi er ikke enig i at det 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 lovgivning sine krav om en forsvarlig egenkapital. Når det gjelder opplysninger om planlagt anvendelse av egenkapital i note til årsregnskapet viser vi til omtale om "Krav til presentasjon og dokumentasjon av regnskapet" (under).

SPØRSMÅL OM "FORSLAG TIL NY ØKONOMISK REGULERING – UTDELING, AVVIKLING OG OPPHØR"

Det vises innledningsvis til rapporten kap. 2 hvor ekspertutvalget konkluderer med at det ut fra presiseringen i 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. Det påpekes at det gjøres en form for regulering gjennom tilskuddsbrev. Det vises videre til rapporten kap. 5.3. Ekspertutvalget er samstemte i vurderingen av at sektoren samlet anser det som gjeldende rett at det ikke kan heves utbytte fra institusjon som mottar statsstøtte. Utvalget er imidlertid delt i sitt syn på hvorvidt det fremover skal gis adgang til å utdele utbytte fra institusjon som ikke mottar statsstøtte.

Ekspertutvalgets medlemmer Andreassen (leder), Aune og Kirkebirkeland påpeker at "å komme studentene til gode" må medføre at eier ikke kan heve utbytte fra den akkrediterte del av virksomheten, enten den mottar eller ikke mottar statsstøtte. De mener imidlertid at det er gode muligheter for "synergier" mot andre aktiviteter i samme rettssubjekt, og at eier kan heve utbytte fra slik aktivitet. De samme medlemmene foreslår, både for statsstøttet og ikke statsstøttet virksomhet, at eier ved avvikling/oppheving av virksomhet skal motta andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende

”godtgjort” innskutt egenkapital, og markedsdrevet verdiutvikling på innskutt realkapital. Resterende del av likvidasjonsutbytte foreslås at kan søkes departementet overført annen akkreditert undervisningsinstitusjon, eller skal betales til departementet. Ved avvikling/opphør av stiftelser foreslår disse medlemmene at likvidasjonsutbytte kan søkes departementet overført annen akkreditert undervisningsinstitusjon, eller skal betales til departementet.

Ekspertutvalgets medlemmer Hallbing, Dahl og Lind påpeker at man i Norge har et mangfoldig utdanningstilbud med både offentlige og private aktører, og at private aktører har etablert seg og innrettet seg i tråd med den allmenne fortolkning; at det er adgang til å heve utbytte fra ikke statsstøttet virksomhet. De påpeker at å innføre utbytteforbud for ikke statsstøttet virksomhet vil være en vesentlig inngripen som vil påvirke private aktører, og at forslaget om regulering må være forankret i den økonomifaglige delen av utvalgets rapport. Utbytte redegjøres for at er en ordinær og relevant kapitalkostnad ved innskutt egenkapital på samme måte som renter er en ordinær og relevant kapitalkostnad ved gjeld. Disse medlemmene mener at det skal være adgang for eier til å heve utbytte fra ikke statsstøttet virksomhet i tråd med sektorens nåværende forståelse av regelverket, men foreslår at det skal stilles som vilkår at utdelingen skal basere seg på sist avlagte og reviderte årsregnskap, at utdelingen ikke kan bringe bokført egenkapital under 20% av bokført totalkapital, og at utdeling ikke kan besluttes eller gjennomføres før forhold krevd rettet av NOKUT er utbedret. Medlemmene foreslår videre at ved avvikling/opphør av ikke statsstøttet virksomhet tilfaller likvidasjonsutbytte eier. Ved avvikling/opphør av statsstøttet virksomhet foreslås det at eier skal motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital, og at resterende del av likvidasjonsutbytte kan søkes departementet overført annen akkreditert undervisningsinstitusjon eller skal betales til departementet. Ved avvikling/opphør av stiftelser mener disse medlemmene at likvidasjonsutbytte kan søkes departementet overført annen akkreditert undervisningsinstitusjon, eller skal betales til departementet.

Vår vurdering: I flere sektorer løser de private samfunnsoppgaver i samspill med det offentlige. Bygg- og anlegg, barnehager, helsetjenester og energi er noen eksempler. 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. Det er eier som stiller sin private kapital til disposisjon og som tar risikoen. Prinsipielt mener vi derfor, i tråd med EØS reglene, at eier av privat virksomhet skal ha adgang til å heve utbytte enten virksomheten mottar, eller ikke mottar, statsstøtte. 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 også at det er urimelig å i ettertid å skulle foreta en regulering som fratrar eier råderett over sine eiendeler, gitt det som har vært allment oppfattet som gjeldende rett. Innføring av slike regler, i ettertid, er som medlemmene Hallbing, Dahl og Lind påpeker, ekspropriasjon uten kompensasjon, og vil ramme hele sektoren gjennom bl.a.: mulig nedleggelse av utdanningstilbud (fordi eiere kanskje 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), og kunne lage grobunn for ikke ønskede tilpasninger hvor norsk regelverk har få eller ingen virkemidler. Slike konsekvenser understøtter ikke drift og etablering av gode utdanninger i en tid med forventning om omstilling. Å gi eier rett til å heve utbytte fra ikke akkreditert del av en ”kombinert virksomhet”, slik utvalgets medlemmer Andreassen (leder), Aune og Kirkebirkeland foreslår, mener vi at vil kunne skape uoversiktlige situasjoner, vil øke behovet for og vanskeligjøre kontroll, fremfor å regulere hele rettssubjektet (bl.a. spørsmål tilknyttet egenkapital). 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 (økonomisk robusthet) og likviditet for fortsatt drift. God økonomi i et foretak er ingen garanti for god kvalitet. NOKUT er det organ som skal sikre at institusjonene har tilstrekkelig kvalitet i sin leveranse (drift). Å knytte vilkår for utdeling til kvalitet ser vi som egnet virkemiddel for å motvirke useriøse aktører i bransjen.

Ut fra det ovennevnte er vi av den oppfatning at private aktører skal kunne heve avkastning på investert kapital (utbytte). Vi legger imidlertid til grunn gjeldende regelverk hvor det er forbud mot utdeling av utbytte for institusjoner som mottar statstilskudd, selv om det strider mot vårt prinsipielle syn. Vi er av den oppfatning at selskapslovgivningen setter så tydelige krav til styrets vurdering av forsvarlig egenkapital, at vi ikke ser behov for å sette normative forhåndstall som skal regulere utdeling. Vi mener videre at selskapslovgivningens regulering av når og måten utdeling kan gjøres er tilstrekkelig og skal følges. All den tid det må antas å foreligge en årsakssammenheng mellom økonomi og kvalitet, er vi positive til anbefalingen til Hallbing, Dahl og Lind om å styrke studentenes interesse ved å regulere at man ikke kan beslutte eller utbetale utbytte dersom pålegg fra NOKUT ikke er utbedret. Ved avvikling og opphør gir vi ut fra det ovennevnte videre vår tilslutning til anbefalingen til Hallbing, Dahl og Lind; ved avvikling/opphør av ikke statsstøttet virksomhet tilfaller likvidasjonsutbytte eier. Ved avvikling/opphør av statsstøttet virksomhet skal eier motta en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innskutt egenkapital, og resterende del av likvidasjonsutbytte bør man kunne søke departementet om å kunne overføre til annen akkreditert undervisningsinstitusjon som alternativ til betaling til departementet. Ved avvikling/opphør av stiftelser bør man kunne søke departementet om å kunne overføre likvidasjonsutbytte til annen akkreditert undervisningsinstitusjon som alternativ til betaling til departementet.

SPØRSMÅL OM "KRAV TIL FORETAKSFORM"

Det vises innledningsvis til rapporten kap. 3.6 hvor det påpekes 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. Det påpekes også at slike organisasjonsformer ofte ikke understøtter en klar økonomisk avgrensing av den regulerte virksomheten i forhold til annen virksomhet som drives (i virksomheten), eller ikke i tilstrekkelig grad avgrensar økonomien til virksomheten og økonomien til dens eier. Ekspertutvalget påpeker videre at mer regulerte organisasjonsformer ut fra sin form kan være bedre egnet til å sikre forsvarlig økonomisk styring, og at samspill mellom lovgivning for aksjeselskaper og stiftelser, og annen lovgivning, underbygger åpenhet rundt virksomhetens økonomiforvaltning (regnskapslovgivningen), samtidig som krav til revisjon bidrar til å sikre god kvalitet på regnskapsinformasjon.

Under sin anbefaling i rapportens kap. 5.4.1 fremhever ekspertutvalget at selskapsformene aksjeselskap og stiftelser er godt egnet, og at de bl.a. underbygger:

- en tydelig ansvars- og styringsstruktur
- ønske om større åpenhet og transparens rundt økonomiforvaltning
- krav til grunnkapital
- at annen lovgivning, som en følge av at disse selskapsformer anvendes, vil virke supplerende til skolelovgivningen

Av merknaden til ekspertutvalgets forslag fremgår det at der utdanningslovgivningen har særregler som setter krav utover det som følger av lovgivning for aksjeselskaper og stiftelser, så er det skolelovgivningens bestemmelser som skal følges.

Ekspertutvalget påpeker at dersom det stilles krav til organisering av virksomhet som aksjeselskap eller stiftelse, så vil en del aktører måtte endre organisasjonsform. Omdanning til annen organisasjonsform, eller valg mellom de to organisasjonsformer ved nyetablering, antar ekspertutvalget 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 antas å være 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 (omtalt over).

Basert på dette stiller vi oss positive til ekspertutvalgets anbefaling om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse.

SPØRSMÅL OM "STYREANSVAR FOR FULLFØRT PÅBEGYNT UTDANNINGSÅR"

Det vises til rapporten kap. 5.4.2 hvor betydningen av at studentene får fullført påbegynt studieår redegjøres for. Det fremheves at dersom en skole har dårlig økonomi står studenten i fare for ikke bare å tape eventuelt betalt semesteravgift, men i verste fall at studenten også taper et helt studieår (tid). Ifølge nåværende lov om fagskoler plikter skolen å bistå studentene med overgang til nye studier. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i nåværende lov om universiteter og høyskoler. Ekspertutvalget ønsker å sikre studentene bedre mot avbrudd i utdanning og økonomisk tap enn det som følger av dagens skolelovgivning. Det påpekes at det kan være vanskelig å frembringe garanti- og forsikringer som dekker slike tilfeller, og at utgifter til slike ordninger vil måtte finansieres av skolens inntekter. Det redegjøres også for at man foreslår at styrets ansvar begrenses til påbegynt/inneværende studieår siden en lengre tidshorison vil medføre et urimelig ansvar forbundet med en generelt usikker fremtid. Det påpekes videre at studenter normalt etter endt studieår kan starte studier hos andre utdanningsinstitusjoner. Ekspertutvalget foreslår at styret pålegges å vurdere økonomisk stilling før nytt studieår påbegynnes, noe som gir rom for evaluering av siste gjennomførte opptak, og at eventuelt alternativ finansiering kan skaffes til veie dersom det er usikkerhet. Av merknad til ekspertutvalgets forslag fremgår det at styret uansett ikke kan holdes ansvarlig for forhold som er utenfor deres kontroll, eller ikke med rimelighet kunne forutsees (urimelig).

Vår vurdering: At studentene sikres bedre mot avbrudd av studie grunnet dårlig økonomi ved 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 var mulig med rimelighet å kunne forutsees.

Basert på dette stiller vi oss positive til ekspertutvalgets anbefaling om at styret i private universiteter, høyskoler og fagskoler, før nytt studieår påbegynnes, skal konkludere med om man anser at virksomheten har god nok økonomi og likviditet til å gjennomføre påbegynt studieår.

SPØRSMÅL OM "ØKONOMISK AVGRENSING AV DEN REGULERTE VIRKSOMHETEN"

I rapportens kap. 5.4.4 anbefaler ekspertutvalget at det skal gjøres et regnskapsmessig skille mellom akkreditert virksomhet etter lov om universiteter- og høyskoler, lov om fagskoler og annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt. Å kreve at ulik virksomhet skal drives i ulike selskaper mener ekspertutvalget er unødig bebyrdende, og kan hindre utnyttelse av stordriftsfordeler og synergier. Ekspertutvalget anbefaler at det lovfestes at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovens bestemmelser og at de skal være pliktige til å ha registrert eller statsautorisert revisor. Det anbefales videre at det skal være krav om at institusjonene skal utarbeide særregnskaper (delregnskaper) for de ulike akkrediterte deler av virksomheten, og annen

virksomhet. Delregnskapene og nøkler for fordeling av for eksempel felleskostnader skal være dokumentert. Delregnskapene (med dokumentasjon) foreslås at skal kunne fremlegges på forespørsel (tilsyn), men at et sammendrag av delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet. Ekspertutvalgets anbefalinger ser vi i sammenheng med øvrige anbefalinger, bl.a. kap. 5.4.6 om "Krav til presentasjon og dokumentasjon av regnskapet" og kap. 5.5 om "Tilsyn og kontroll".

Vår vurdering: For å understøtte kontroll (tilsyn) med institusjonens inntekter og kostnader, er det naturlig at det stilles krav til delregnskaper (avdelingsregnskaper) for de ulike akkrediterte virksomhetsområdene (universiteter, høyskoler og fagskoler) og annen virksomhet. For å sikre at regnskapslovgivningen skal legges til grunn, og at regnskapsinformasjonen har god kvalitet, er forslaget om at det stilles krav til at regnskapsloven skal følges, og at virksomheten skal ha statsautorisert eller registrert revisor, etter vår vurdering positivt. Følger private universiteter, høyskoler og fagskoler 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 allerede krav om segmentinformasjon (større foretak). I tillegg til en kost/nytte-vurdering er det også ett spørsmål om hvor mye informasjon det er rimelig at skal gis til 3. part i årsregnskapet (som er offentlig), og hvor mye informasjon som heller bør kunne fremlegges tilsynsmyndighet på forespørsel.

Vi stiller oss positive til ekspertutvalgets anbefaling 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 virksomheten, uavhengig av størrelse, 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 aktiviteter imellom skal være dokumentert. Vi er derimot ikke enig i at man skal gå lengre med å gi informasjon om virksomheten enn det som fremgår av regnskapslovgivningens og selskapslovgivningens bestemmelser, men at utfyllende informasjon heller skal kunne fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel. Det vises videre til nærmere omtale rundt det å gi 3. part informasjon under omtale om "Krav til rapportering" (under).

SPØRSMÅL OM "KRAV TIL RAPPORTERING"

Det vises til rapporten kap. 5.4.3. Rapporteringsplikten til DBH er i dag regulert i tilskuddsbrev og omfatter kun høyskoler som mottar statsstøtte. Rapporteringen omfatter regnskaps- og budsjettinformasjon i kombinasjon med uttalelser fra institusjonens ledelse, halvårlig og årlig, samt med oppfølging av sluttrapportering når årsregnskap er vedtatt. Ekspertutvalget foreslår at rapporteringsplikten utvides til å omfatte alle private universiteter, høyskoler og fagskoler. Denne anbefaling må sees i sammenheng med ekspertutvalgets øvrige forslag, se kap. 5.5.3 om "Hva bør generere tilsyn?", og departementet behov for å få en bedre oversikt og kunnskap om sektoren.

Vår vurdering: Utvidet rapporteringsplikt vil forenkle innsamling av informasjon til departementet og tillsynsmyndighet. Dette vil bidra til at man kan få en bedre oversikt over sektoren, og kan hjelpe tilsynsmyndighet til å innrette tilsyn mot enkelte grupper av foretak, for eksempel institusjoner med lav egenkapital, svak inntjening og likviditet mv. Økonomisk data kan også sammenstilles mot kvalitative indikatorer. Forutsatt at informasjonen som skal rapporteres ikke vesentlig avviker fra det en virksomhet 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).

Vi stiller oss positive til ekspertutvalget sin anbefaling om at alle private universiteter, høyskoler og fagskoler får rapporteringsplikt til DBH, 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 på lik linje med dagens rapporteringsplikt om virksomhetens budsjetter og ledelseskommentarer. Informasjon utover dette vil skape merarbeid som kan virke tyngende for institusjoner med små eller outsourcede administrative funksjoner. Informasjon utover dette bør rapporteres som ledd i gjennomføring av tilsyn, se spørsmål om "Tilsyn og kontroll" (under).

SPØRSMÅL OM "HANDEL MED NÆRSTÅENDE"

I rapporten kap. 5.4.5 påpeker ekspertutvalget betydningen av at regelverket stiller klare og tydelige krav til at transaksjoner med nærstående skal skje etter prinsippet om "armlengdes avstand" (virkelig verdi/markedsverdi). Formålet med en slik regulering er at verdier ikke skal kunne føres ut av virksomheten som følge av overprising av motytelsen. Forslaget omfatter også lån og garantistillelser. I drøftelsen peker ekspertutvalget på at slik regulering finnes i selskaps- og regnskapslovgivningen allerede, men velger likevel å anbefale en tydeliggjøring av regelverket gjennom å foreslå regler om at transaksjoner ikke kan gjennomføres på vilkår eller beløp som avviker eller overstiger det som kan godtgjøres at ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, at transaksjoner skal dokumenteres med avtaler og underlag for prisfastsetting, og at tilsynsmyndighet kan kreve innsyn hos eier eller nærstående parter som ledd i oppfølging av slike transaksjoner. Ekspertutvalget presiserer og grunngir at forslaget ikke innebærer en begrensning i adgangen til å kunne foreta slike transaksjoner.

Vår vurdering: Som ekspertutvalget påpeker, er prising av transaksjoner mellom nærstående, prinsipper for verdsetting og krav til dokumentasjon, allerede regulert i selskaps-, regnskaps- og skatte-lovgivningen. Det er for så vidt ikke noe i veien for at dette tydeliggjøres i særlovgivningen, men vi ser samtidig ikke grunn til en dobbeltregulering. Styret i en virksomhet er ansvarlig for formuesforvaltningen, noe som medfører at styret er ansvarlig for at transaksjoner gjennomføres på armlengdes avstand, og er vel dokumentert. Det er styret i virksomheten som skal holdes ansvarlig dersom disse krav ikke oppfylles. Å gi innsyn i regnskapene, eller dokumentasjon hos nærstående, om styret i virksomheten ikke oppfyller sin plikt, mener vi ikke er et egnet virkemiddel (det er styret ved skolen som skal holdes ansvarlig om ikke det kan godtgjøres at verdsetting er gjort rett).

Ut fra dette mener vi den samlede lovgivning har så klare og tydelige bestemmelser, at vi ikke finner grunnlag for at det skal gis bestemmelser i særlovgivningen som innebærer dobbeltregulering.

SPØRSMÅL OM "TILLEGSDOKUMENTASJON"

Etter vårt syn omfatter spørsmålet om tilleggsdokumentasjon rapporten kap. 5.4.3 om "Rapportering til Database for statistikk om høgre utdanning" (omtalt over), kap. 5.4.4 om "Økonomisk avgrensning av den regulerte virksomheten" (omtalt over) og kap. 5.4.6 om "Krav til presentasjon og dokumentasjon av regnskapet".

Ekspertutvalget påpeker at man av kontrollhensyn bør stille krav til informasjon utover regnskapsloven slik at det blir enklere å håndheve den økonomiske reguleringen i sektoren. Ekspertutvalget angir to mulige måter tilsynsmyndighet kan få slik informasjon på, krav om noteopplysninger eller krav om spesifikasjoner og dokumentasjon som myndighetene (tilsynsmyndighet) kan få innsyn i på forespørsel. Ekspertutvalget anbefaler at det i note til årsregnskapet skal gis følgende supplerende informasjon:

- prinsipper for fordeling av felleskostnader mellom virksomhetsområdene
- oppstilling som viser anvendelse av årets overskudd og tidligere års akkumulerte overskudd
- informasjon om transaksjoner med selskapets nærstående parter etter reglene for store foretak
- krav om utvidet ledelseserklæring der styret og daglig leder skal gjøre rede for at prinsippene for regnskapsmessig skille er fulgt, at internkontrollen sikrer overholdelse av reglene for at transaksjoner med nærstående attesteres i samsvar med loven, basert på en mal som er utarbeidet av departementet

Ekspertutvalget anbefaler videre at det i note til årsregnskapet skal redegjøres for planlagt anvendelse av egenkapital.

Vår vurdering: Vi har over gitt vår tilslutning til at utdanningsinstitusjoner skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse. Som redegjort for over, under spørsmål om "Krav til presentasjon og dokumentasjon av regnskapet", mener vi at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovgivningens bestemmelser. Selskapslovgivningen og regnskapslovgivningen stiller krav om informasjon i årsregnskapet med noter og årsberetningen. Denne informasjonen skal være dokumentert og skal være kontrollert av statsautorisert eller registrert revisor. Styret er etter lovgivningen ansvarlig for strategisk styring, organisering, og formuesforvaltning (økonomisk styring og regnskapsføring). I tillegg kommer ansvaret i forholdet til all annen lovgivning som regulerer virksomheten. Vi ser etter dette ikke 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. Dokumentasjon av transaksjoner, prinsipp for verdsetting og grunnlag for fordelingsnøkler er uansett noe som må utarbeides som ledd i å oppfylle selskaps-, regnskaps- og skattelovgivning, (og etter forslag om delregnskaper), og er noe foretaket heller kan fremvise tilsynsmyndighet på forespørsel. Virksomhetens årsregnskap med noter og årsberetning skal signeres av styret og daglig leder. Disse dokumenter skal igjen revideres (og bekreftes) av revisor. Ved signatur av årsregnskap med noter og årsberetning uten forbehold godtgjør virksomhetens ledelse at de mener lover og regler er fulgt. I denne sammenheng mener vi at styrets og daglig leder sitt ansvar er så klart definert at vi finner det unødvendig at det i en egen erklæring igjen skal bekreftes at virksomheten driver i overenstemmelse med lover og regler. Dette vil være en dobbeltregulering av et ansvar styret uansett har, og flere bekreftelser endrer uansett ikke de faktiske forhold.

Når det gjelder anbefaling om note om overføring og anvendelse av overskudd mellom år, vil vi kort bemerke at en standard "egenkapitalnote" viser: egenkapitalens sammensetning ved årets begynnelse, årets resultat og spesifisering av annet som påvirker egenkapital elementene og egenkapitalens sammensetning ved regnskapsårets avslutning. Det er etter vår vurdering derfor ikke grunn til dobbeltregulering. Ekspertutvalget mener også at planlagt anvendelse av egenkapitalen skal opplyses om. Vi er av den oppfatning at å gi allmenheten informasjon om styrets planer (planlagt anvendelse av egenkapitalen) er å gå for langt i å gi 3. part informasjon om interne forhold ved virksomheten. Vi har full forståelse for at departementet og tilsynsmyndighet krever at styret skal ha et bevisst forhold til egenkapitalens størrelse, men mener heller at informasjon bør gis tilsynsmyndighet på forespørsel. Når det gjelder forslag om "planlagt anvendelse av overskudd" påpeker vi at det er en antatt årsakssammenheng mellom kvalitet og økonomi, at det er behov for økonomisk robuste skoler som tåler svingninger i opptak, at egenkapitalen må gi ledelsen rom for å investere og utvikle, og dermed at man ikke må legge opp til en regulering der man blir tvunget til kortsiktig økonomiplanlegging ("bruke opp årets budsjett"-tankegang).

Vi stiller oss positive til ekspertutvalgets anbefaling om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal følge regnskapslovgivningens bestemmelser. Vi er derimot ikke enig i at virksomhetene i sitt offisielle årsregnskap med noter skal gi mer informasjon enn det som følger av selskaps- og regnskapslovgivningen. For å oppfylle selskaps- og regnskapslovgivningens bestemmelser er man nødt til å utarbeide underdokumentasjon. Slik informasjon kan tilsynsmyndighet heller få på forespørsel. Styret er ansvarlig for alle deler av selskaps virksomhet, og vi finner ikke at det har noen egenverdi at styret (og daglig leder) skal avgi tilleggserklæringer, da eventuelle mangler eller feil ved de underliggende forhold ikke endres ved en tilleggserklæring. Vi er ikke enig i at virksomheten i note til årsregnskapet skal redegjøre for planlagt bruk av egenkapitalen. Dette vil kunne medføre offentliggjøring av virksomhetsinterne planer som kan gi uheldige konsekvenser. Slik informasjon bør heller gis på forespørsel fra tilsynsmyndighet.

SPØRSMÅL OM "SALG"

Salg

Det vises til rapporten kap. 5.4.7 hvor det redegjøres for at salg av en virksomhet til ny eier ikke medfører at verdier føres ut av virksomheten. Dette er en transaksjon mellom selger og kjøper. Ekspertekspertutvalget 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) så legges det til grunn i rapporten at disse skal verdsettes til markedspris. Det er da virksomheten som tilføres verdien. Basert på dette foreslår ikke ekspertutvalget regulering.

Vår vurdering: Siden salg av virksomheten er et forhold mellom kjøper og selger, og siden verdien ved salg av institusjonens eiendeler tilfaller virksomheten, ser heller ikke vi grunn til å regulere disse typetilfeller.

Basert på dette slutter vi oss til ekspertutvalgets vurdering om at det ikke foreligger behov for å regulere salg av virksomhet og salg av innmat.

Fusjon/fisjon

I rapporten kap. 5.4.8 påpekes det at fusjon og fisjon er legitime måter å restrukturere virksomheter på for å få en forretningsmessig eller faglig bedre foretaksstruktur, men at det kan være situasjoner hvor det oppstår utilsiktede konsekvenser. Ekspertekspertutvalget foreslår derfor at tilskuddsyter av statstilskudd og NOKUT skal orienteres før fusjon eller fisjon gjennomføres, og at det skal fremlegges dokumentasjon som sikrer 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 annerledes enn det som forutsettes i tildelingsbrev eller er i strid med loven. Vi finner det uansett naturlig at departementet og NOKUT mottar informasjon om det som skjer i sektoren.

Basert på dette mener vi at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal informere departementet og NOKUT om planer for fusjon og fisjon før gjennomføring.

Dersom en virksomhet mottar statsstøtte gir vi vår tilslutning til anbefaling om at dokumentasjon som viser at offentlige tilskudd ikke anvendes på en måte som er i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven, blir sendt og godkjent av tilskuddsyter av statstilskudd og NOKUT før fusjon eller fisjon gjennomføres.

SPØRSMÅL OM "TILSYN OG KONTROLL"

Det vises innledningsvis til rapporten kap. 4.5.3 hvor ekspertekspertutvalget peker på flere forhold som gjør det problematisk at departementet skal føre tilsyn med høyskoler og fagskoler. I rapporten kap. 5.5 redegjøres det for anbefaling om at NOKUT, i tillegg til å ha ansvaret for å føre "faglig tilsyn" med universiteter, høyskoler og fagskoler, også bør få ansvaret for å føre tilsyn med institusjonenes økonomiforvaltning (slik Utdanningsdirektoratet har for privatskolene).

Det påpekes at det må antas å være en årsakssammenheng mellom kvalitet og økonomi, og dermed at en samordning av kompetansen for disse tilsynsområdene vil kunne styrke tilsynsmyndigheten.

Det påpekes videre at:

- det bør være avstand mellom tilsyns-, tilskudds- og regelverksforvalter
- departementet de senere år i større grad har sin oppmerksomhet innrettet mot å være et faglig sekretariat for politisk ledelse
- departementet per i dag, etter ekspertutvalgets mening, ikke har allokert tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre tilsyn, og at tilsyn er en operativ oppgave som kan delegeres til underliggende etater

Ekspertutvalget mener hjemlene for å føre tilsyn ikke behøver å være mer eksplisitt enn at det gir tilsynsmyndighet anledning til å føre tilsyn med kravene som foreligger i lovverket. For å sikre effektivitet og forutsigbarhet, mener ekspertutvalget at tilsynsmyndighet "bør gis forskriftshjemmel til å utforme nærmere regler og prosedyrer for tilsynet". Tilskuddsbrev bør etter dette gjennomgå for å sikre en klar sammenheng med øvrige bestemmelser (unngå dobbeltregulering). For å understøtte gjennomføring av tilsynet, og knytte dette til styrets ansvar, anbefaler ekspertutvalget at det lovfestes at utdanningsinstitusjonen (styret) plikter å legge til rette for effektivt tilsyn og kontroll, og at tilsynsmyndigheten bør ha anledning til å få forelagt opplysninger som er underlagt revisors taushetsplikt.

Vår vurdering: Momenter her fremkom også i rapport avgitt av Riksrevisjonen. Vi mener også at det er en sammenheng mellom kvalitet og økonomi. For bedre å kunne evaluere slike sammenhenger er det naturlig at kompetanse knyttet til "faglig tilsyn" og "økonomitilsyn" samordnes. Dette bør også kunne lede til en mer effektiv bruk av ressurser og til at virksomhetene får færre tilsynsorganer å forholde seg til (ressursbruk i skolene). Vi ser det heller ikke som problematisk at tilsynsmyndighet kan utarbeide bestemmelser for omfanget av, og gjennomføringen av, tilsyn. Ekspertutvalgets anbefaling om organisasjonsformene aksjeselskap og stiftelse gjør at det etter vår mening ikke er nødvendig å presisere forholdet til virksomhetens styre ytterligere, siden det uansett er styret som er ansvarlig for gjennomføring av drift og formuesforvaltning. Profesjonelle aktører bør heller ikke ha motforestillinger til at revisor fritas fra sin taushetsplikt, slik det er gjort på andre områder. Dog må det sikres at den informasjon tilsynsmyndighet mottar blir behandlet konfidensielt, og at den informasjon som det forespørres om er tilpasset tilsynets formål.

Basert på dette slutter vi oss til ekspertutvalgets anbefaling om at NOKUT i tillegg til faglig tilsyn skal føre tilsyn med private universiteter, høyskoler og fagskoler sin økonomiforvaltning iht lovverket. Vi slutter oss også til forslag om at NOKUT i forskrift kan utarbeide bestemmelser om prosedyrer og øvrige krav i forbindelse med tilsyn, og at utdanningsinstitusjonen skal tilrettelegge for effektivt tilsyn og kontroll i tråd med formålet. Etter dette bør NOKUT kunne fastsette bestemmelser for hva som skal kunne kreves av dokumentasjon i tråd med formålet, og revisor bør kunne fritas fra sin taushetsplikt i forbindelse med gjennomføring av tilsyn.

SPØRSMÅL OM "SANKSJONER"

I rapporten kap. 5.6 vises det innledningsvis til at universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven ikke har sanksjonsbestemmelser knyttet til brudd på bestemmelsene om bruk av offentlige midler og studentenes egenbetaling.

Det anbefales innført en regulering hvor NOKUT kan:

- gi virksomheten pålegg om retting
- kreve tilbakebetalt statlig tilskudd
- kreve tilbakebetalt egenbetaling til departementet
- foreta tilbakekall av akkreditering eller ilegge karantene

For å dekke alle typetilfeller skal også tilskuddsyter ved brudd på vilkår for å motta statlige tilskudd kunne kreve tilskudd tilbakebetalt, eller holde tilbake statlige tilskudd. Endelig skal NOKUT i forskrift kunne fastsette nærmere bestemmelser om sanksjoner, men ikke utover det som er nevnt over. Ekspertutvalget har drøftet, men gått bort ifra, bøter og gebyrer som sanksjonsmidler, men mener dette bør kunne utredes.

Vår vurdering: Det er etter vår vurdering en klar mangel at det i dagens lovgivning for universiteter, høyskoler og fagskoler ikke er klare reguleringer for sanksjoner, og at sanksjoner derfor har måttet bli definert i tildelingsbrev. Det betyr i praksis også at departementet i dag ikke har sanksjonsmyndighet overfor ikke statsstøttet virksomhet. 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 er i så måte positivt. Å kunne kreve tilbakebetaling eller å kunne tilbakeholde offentlig støtte er alvorlige, men effektive virkemidler. Det samme gjelder adgangen til å kunne kreve tilbakebetaling av studentenes egenbetaling og kunne foreta tilbakekall av akkreditering. For mindre virksomheter med få studietilbud og få studenter, vil slike sanksjoner ofte nesten være ensbetydende med at skolen må legges ned. Institusjonene må derfor være sikret adgang til retting før de hardeste virkemidler tas i bruk, og det må være etablert klare bestemmelser for en rask og kvalitativt god klagebehandling. Bøter og gebyrer som sanksjonsmidler mener vi i denne sammenheng er underordnet øvrige virkemidler; det er de useriøse aktørene som skal rammes, og skal studentene på sikt sikres kvalitativt gode studietilbud må det etter vår mening være institusjonen som helhet som skal rammes. Når det gjelder tilbakebetaling av studentenes egenbetaling må det klargjøres hvordan disse midler skal anvendes (disponeres). Avtaleforholdet er mellom studenten og institusjonen. Dersom forholdene som ligger til grunn for tilbakebetaling rettes, forutsettes det at institusjonen får midlene tilbakebetalt omgående. Dersom forholdene ikke rettes må det for alle praktiske formål være studentene på det tidspunktet hvor egenbetaling kreves betalt til departementet som skal motta sin andel av midlene.

Basert på dette slutter vi oss til ekspertutvalgets anbefaling om at NOKUT eller tilskuddsyter gis rett til å tilbakeholde statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt studentenes egenbetaling, foreta tilbakekall av akkreditering eller ilegge karantene. Dette forutsatt at institusjonen først gis adgang til retting av pålegg og at det etableres klare bestemmelser som sikrer en rask og kvalitativt god klagebehandling. Egenbetaling fra studentene som rammes av vedtak må i siste instans tilfalle disse.