

Det Kongelige Kunnskapsdepartement  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Deres ref:

Oslo, 28.05.2015  
Vår ref: Iman Winkelman/ 15-15894

## Høringssvar private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste

Hovedorganisasjonen Virke viser til mottatt høringsbrev i anledningen rapporten Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste, med svarfrist 1.juni 2015. Vi vil i vårt høringssvar kommentere ekspertgruppens anbefalinger som departementet er spesielt interessert i å få synspunkter på. Virkes vurderinger bygger på dialog med aktuelle medlemsvirksomheter og ønsket om å videreutvikle Norge som et moderne kunnskapssamfunn med et mangfoldig og variert utdanningstilbud. Der det er relevant, har Virke også vektlagt myndighetenes målsetting om et enklere Norge med bedre rammevilkår og færre administrative byrder for private virksomheter.

### 1.2 Om Virke

Hovedorganisasjonen Virke representerer mer enn 19 200 virksomheter med 225 000 ansatte i bredden av næringslivet og frivillig sektor.

På området for utdanning representerer Virke et stort antall medlemsvirksomheter knyttet til alle deler av utdanningsløpet – fra barnehage via grunnskoleopplæring til vitenskapelige høyskoler. Flere fagskoler er også medlem av Virke.

I sum utgjør Virkes medlemmer på området for kunnskap og utdanning en viktig del av det samlede utdanningstilbudet i Norge. Virke er derfor opptatt av at de ikke-offentlige utdanningstilbudene må sikres gode og forutsigbare rammevilkår som gjør det mulig å opprettholde faglig gode studietilbud i regi av private utdanningsinstitusjoner.

### 1.3 Betydningen av private utdanningstilbud

I møte samfunnets voksende behov for kompetent arbeidskraft, er det viktig å verne om de private utdanningsvirksomhetenes mulighet til å tilby faglig gode utdanningstilbud. Flere av disse utdanningsinstitusjonene representerer unike fagmiljøer i norsk sammenheng, og sørger for utdanning av kandidater som er svært etterspurt etter endt studieløp.

Hovedorganisasjonen Virke

**Besøksadresse:**  
Henrik Ibsens gate 90  
NO 0255 Oslo  
**Postadresse:**  
P.O. Box 2900 Solli  
NO-0230 Oslo  
Tel +47 22 54 17 00  
Fax +47 22 56 17 00  
**E-post**  
[info@virke.no](mailto:info@virke.no)  
**Bankgiro**  
6030.05.18543  
**Org nr.**  
970 134 646 MVA

[www.virke.no](http://www.virke.no)

Vi tillater oss også å peke på at de private utdanningstilbudene er viktig av hensyn til å gi studentene og de vitenskapelig ansatte større valgfrihet med hensyn til valg av fagmiljø. Valgfriheten representerer en selvstendig egenverdi, men bidrar også til å skape dynamikk og konkurranse som medvirker til å opprettholde høy faglig kvalitet på forskning og utdanning i regi av både offentlige og private institusjoner.

#### **1.4 Overordnet om ekspertgruppens anbefalinger**

Virke ønsker et bredt og mangfoldig utdanningstilbud i Norge som ivaretar næringslivets og samfunnets behov for kunnskap, kompetanse og forskning. En viktig forutsetning er i så måte å sørge for at private fagskoler og høyskoler gis gode og forutsigbare rammevilkår som gjør det mulig å tilby utdanning av høy faglig kvalitet.

For å bevare tilliten til de private fagskolene og høyskolene, og for å unngå eventuell misbruk med offentlige midler og studentenes egenbetaling, er det behov for tydelige regler for hvordan disse midlene skal kunne anvendes av institusjonene. Virke mener flere av de foreslåtte tiltakene vil bidra til å redusere risikoen for at tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode, og øker sannsynligheten for at eventuelle regelbrudd avdekkes.

***Virke vil samtidig peke på at et bredt og mangfoldig utdanningstilbud som innbefatter private fagskoler og høyskoler også forutsetter at de private institusjonene gis rett til å drive en selvstendig virksomhets- og økonomistyring som tar hensyn til virksomhetenes behov på området for drift og investeringer. Det vil derfor, sett i lys av ekspertgruppens anbefalinger, være viktig å balansere ønsket om en tydeligere og strengere økonomisk regulering av private utdanningsinstitusjoner, med institusjonenes behov for fleksibilitet med hensyn til organiseringen av virksomhetens økonomi, og hvordan de som stiller kapital til rådighet for å finansiere virksomheten, skal kunne tilgodeses for den risiko de påtar seg.***

Videre er det viktig å vurdere hvordan ekspertgruppens anbefalinger til tiltak vil virke inn på det samlede utdanningstilbudet som de private fagskolene og høyskolene representerer. Sterke økonomiske reguleringer knyttet til utdeling, avvikling og opphør, vil med høy grad av sannsynlighet svekke det fremtidige tilbudet av private fagskoler og høyskoler, og med det bidra til at studentenes etterspørsel etter disse skolenes fagtilbud ikke motsvares av et faktisk studietilbud.

Virke mener at det enkelte forslag fra ekspertgruppen må vurderes nøye med hensyn til de konsekvenser det vil ha for virksomhetene som blir berørt av forslaget. I denne vurderingen er det viktig å ta hensyn til de samlede økonomiske, administrative, organisatoriske og driftsmessige følgene av eventuelle tiltak. Dette har også vært førende for våre anmerkninger til det enkelte forslag.

## 1.5 Nærmere om den enkelte anbefaling til tiltak fra ekspertgruppen

### 1.5.1 Ad presisering av vilkåret "komme studentene til gode"

*Virke støtter ekspertgruppens forslag og stiller seg positiv til at bestemmelsen i lov om universiteter og høyskoler og fagskoler gis et tillegg om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode etter formål angitt i denne lov.*

Etter Virkes syn vil en presisering i henhold til ekspertgruppens forslag kunne bidra til en enda sterkere oppmerksomhet om hvordan institusjonene skal anvende offentlige tilskudd og egenbetaling. Samtidig vil det gi tilsynsmyndighetene en klarere regulering å forholde seg til i forbindelse med tilsyns- og kontrollvirksomhet.

### 1.5.2 Ad forslag til ny økonomisk regulering – utdeling, avvikling og opphør

Et samlet utvalg går inn for et utdelingsforbud fra institusjoner som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven og mottar statstilskudd. Ekspertgruppen er imidlertid delt i spørsmålet knyttet til regulering av utdelinger og tilhørende regulering av avvikling og opphør for institusjoner uten tilskudd.

På prinsipielt grunnlag mener Virke at det ikke bør innføres særskilte økonomiske reguleringer av de private fagskolene og høyskolene som fratar disse institusjonene selvstendig disponering av opptjente midler utover et eventuelt krav om at offentlige tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode (ref forslag over). Slike reguleringer undergraver institusjonenes eget ansvar for å drive virksomheten forsvarlig, og representerer samtidig et alvorlig inngripen i økonomi- og virksomhetsstyringen til den enkelte virksomhet. Ved å gripe inn i hvem som skal kunne motta utdelinger fra virksomheten, går man også langt i å påvirke institusjonenes finansieringsstruktur og eierskapsmodeller. Det er uheldig sett ut fra at institusjonene kan bli tvunget til å foreta tilpasninger som er til ugunst sett i forhold til egne ønsker og behov.

Virke respekterer at en enstemmig ekspertgruppe ønsker et fortsatt utdelingsforbud for private institusjoner som er akkreditert og som mottar statsstøtte, selv om man fra medlemmenes side erkjenner at det taler mot viktige økonomifaglige vurderinger knyttet til godtgjøring av egenkapital. På generelt grunnlag er det grunn til å stille spørsmål ved om det er prinsipielt riktig at private aktører som mottar statsstøtte og er omfattet av ordninger med myndighetsgodkjenninger (lik akkreditering), skal være avskåret fra å kunne motta avkastning på investert kapital. Et slikt prinsipp vil, dersom det forfølges innenfor andre områder og næringer, kunne ha vidtstrekkelige konsekvenser og medføre dramatiske omveltninger for hele bransjegrupper der det i dag er tillatt å foreta utdelinger til eierne.

Virke vil ikke anbefale at myndighetene følger forslaget fra ekspertutvalgets medlemmer Andreassen, Aune og Kirkebirkeland. Dette under henvisning til at

et slikt forslag representerer en alvorlig inngripen i de private virksomhetenes autonomi på området for økonomi- og virksomhetsstyring. Likeledes vil forslaget gjøre det mindre lønnsomt å investere i den akkrediterte delen av virksomheten og bidra til å gi studenter og ansatte ved de private fagskolene og høyskolene svekkede rammebetingelser for fortsatt drift. Virke viser ellers til sluttrapporten for andre ulemper ved modell 1, og slutter seg til vurderingene foretatt her.

***Virke støtter utvalgsmedlemmene Hallbing, Lind og Dahl (modell 2) som tar til orde for at det ikke skal være begrensninger knyttet til utdeling, avvikling og opphør utover et krav om at egenkapitalen skal være på minst 20 prosent av verdien på eiendelene etter at utdeling er gjennomført, og at forhold etter tilsyn fra NOKUT skal være utbedret før utdeling kan vedtas. Ved avvikling/opphør av ikke statsstøttet virksomhet skal likvidasjonsutbytte tilfalle 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.***

Det bør tilsvarende vurderes om man kan unnta egenkapitalkravet i sin helhet fra forslag til ny økonomisk regulering, og at begrensningene knyttet til utdeling i sin helhet knyttes opp mot to moment; krav om utbedring etter tilsyn fra NOKUT (ref forslag fra Hallbing, Lind og Dahl), samt en forsvarlig vurdering knyttet til grunnlag for fortsatt drift gjennom hele studieåret (ref eget forslag fra ekspertgruppen).

### **1.5.3 Ad krav til foretaksform**

***Virke støtter ekspertgruppens forslag om å innføre krav til at en virksomhet som driver akkreditert fagskole- eller høyskoleutdanning, skal være organisert som et aksjeselskap eller stiftelse.***

Virke anbefaler at kravet til organisasjonsform innføres gjennom en hensiktsmessig overgangsordning som gir eksisterende institusjoner god tid til omdanning til en av de aktuelle selskapsformene. Dette henger blant annet sammen med de praktiske utfordringene som følger av enkelte virksomheters drifts- og organisasjonsmodell, herunder institusjonenes krav til beslutninger som angår egen drift som formulert i eksempelvis vedtekter.

Det vil likeledes være rimelig å vurdere en kompensasjonsordning for de berørte institusjonenes direkte kostnader knyttet til omdanningsprosessen, all den tid omdanningen er et direkte resultat av et nytt myndighetskrav som de er forpliktet til å overholde.

### **1.5.4 Ad styreansvar for fullfør påbegynt utdanningsår**

Virke mener ekspertgruppens anbefalinger knyttet til utvidet styreansvar vil være et viktig tiltak for å bevisstgjøre styret på hvilket ansvar de besitter på vegne av seg selv og utdanningsvirksomheten.

***Virke støtter derfor ekspertutvalgets anbefaling om at styret for nytt studieår påbegynnes skal konkludere med at man anser virksomhetens samlede økonomi som tilstrekkelig til å gjennomføre påbegynt studieår.***

Virke mener presiseringen at anbefalingen til dette forslaget forutsetter at det ikke stilles eksplisitte formalkrav til hvilket beslutningsunderlag denne beslutningen skal fattes på. Dette må være opp til den enkelte institusjonens styre og administrasjon å vurdere og beslutte på egenhånd.

### **1.5.5 Ad krav til rapportering**

***Virke har i utgangspunktet ingen innvendinger mot ekspertgruppens forslag om at rapporteringsplikten til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) utvides til å omfatte alle institusjoner med akkreditert utdanning. Dette under forutsetning av at rapporteringen kun omfatter informasjon som utdanningsinstitusjonen ellers medtar og/eller utarbeider i forbindelser med avleggelsen av virksomhetenes årsregnskap og årsberetning, med tillegg av informasjon med samme innhold/omfang som følger av dagens rapporteringsplikt om virksomhetens budsjetter og ledelseskommmentarer.***

Under den forannevnte forutsetningen vil ekspertutvalgets anbefaling til rapporteringsplikt i liten grad medføre merarbeid for utdanningsinstitusjonene sammenlignet med den positive effekt dette tiltaket kan ha i form av redusert risiko for misbruk av offentlig tilskudd og egenbetaling. Det er grunn til å tro at kravene om rapportering til DBH i seg selv vil virke forebyggende og medvirke til at terskelen for at tilskudd og egenbetaling brukes i strid med målsettingen om at midlene skal komme studentene til gode, går opp.

### **1.5.6 Ad handel med nærstående**

Virke deler ekspertutvalgets vurderinger knyttet til at transaksjoner med eier eller nærstående part kan medføre en risiko for at offentlige tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode. Samtidig vil Virke minne om at det allerede per i dag foreligger tydelige bestemmelser i relevant selskapslovgivning som har til hensikt å forhindre at transaksjoner mellom nærstående parter innebærer en urimelig verdioverføring mellom partene gjennom tilsidesettelse av alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter. Også i sluttrapporten fra ekspertutvalgets fremholdes det samme, blant annet ved at det vises til at kravene knyttet til nærstående parter i eksisterende lovgivning vil gjelde fullt ut for private fagskoler og høyskoler dersom de pålegges å organisere virksomheten som enten aksjeselskap eller stiftelse. Virke mener derfor at en eventuell tilleggsplikt etter særlovgivningen må virke vesentlig risikoreduserende dersom det skal kunne forsvares. Virke kan ikke se at dette vil være tilfellet her.

***Virke fraråder på dette grunnlag ekspertutvalgets anbefaling knyttet til lovfesting av regler for handel med nærstående i sektorlovgivningen. Dagens gjeldende selskapslovgivning er så tydelig på disse områdene at en eventuell***

***lovfesting i sektorlovgivningen vil innebære en unødvendig dobbeltregulering med (antatt) kun symbolsk effekt.***

### **1.5.7 Ad Tilleggsdokumentasjon**

Virke mener ekspertutvalgets vurderinger knyttet til utvidet regnskapsinformasjon kan være et viktig bidrag for å øke regnskapsbrukernes informasjonsverdi av regnskapet. Samtidig innebærer dette en administrativ tilleggsbyrde for virksomhetene som må veies opp mot eventuelle fordeler av tiltaket. Virke stiller seg positiv til ekspertgruppens anbefalinger om at private universiteter og høyskoler skal følge regnskapslovens bestemmelser. Det bør imidlertid ikke pålegges ytterligere informasjonskrav utover det som følger av den enhver tid gjeldende regnskaps- og selskapslovgivningen, da dette vil medføre vesentlig tilleggsarbeid for virksomhetene som pålegges eventuelt utvidet informasjonskrav. Eventuell underdokumentasjon benyttes i forbindelse med utarbeidelsen av årsregnskapet kan deles med tilsynsmyndighetene på forespørsel. Virke kan heller ikke se at styret bør pålegges å avgi eventuelle tilleggserklæringer all den tid styret allerede etter dagens selskapslovgivning er ansvarlig for alle deler av selskapets virksomhet.

Virke avviser ekspertutvalgets forslag om at virksomheten i note til årsregnskapet skal opplyse om planlagt bruk av egenkapitalen. Dette er virksomhetsspesifikk informasjon som styret i den enkelte virksomhet selv må avgjøre om de ønsker å offentliggjøre.

***Virke mener samlet sett at ekspertutvalgets anbefalinger knyttet til tilleggsdokumentasjon bør avvises, og at det er tilstrekkelig at private høyskoler og universiteter og fagskoler følger de til enhver tid gjeldende reglene knyttet til informasjon i årsregnskapet/årsberetningen slik de fremgår av regnskaps- og selskapslovgivningen. Dette innebærer også at virksomhetene ikke bør pålegges særskilte krav knyttet til redegjørelse for planlagt anvendelse av egenkapitalen.***

### **1.5.8 Ad salg, fusjon og fisjon.**

Virke har ingen innvendinger mot ekspertutvalgets anbefalinger knyttet til salg av virksomheter og salg av innmat.

Når det gjelder fusjoner og fisjoner, støtter Virke ekspertutvalgets anbefalinger knyttet til at universiteter og høyskoler og fagskoler skal informere myndighetene ved Kunnskapsdepartementet og NOKUT om planer for fusjon og fisjon før gjennomføring. For virksomheter som mottar statsstøtte bør det også være slik at dokumentasjon som viser at offentlige tilskudd ikke anvendes på en måte som er i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven, sendes til, og godkjennes av, tilskuddsyter av statstilskudd og NOKUT før fusjon eller fisjon gjennomføres.

### 1.5.9 Ad tilsyn og kontroll

Virke vil innledningvis påpeke at den instansen som får i oppgave å føre tilsyn med at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med kravene, må besitte sterk økonomifaglig kompetanse som imøtekommer institusjonenes forventninger til profesjonalitet i tilsynsarbeidet. Med dette som utgangspunkt, anbefaler Virke at myndighetene etablerer en felles tilsyns- og kontrollordning for alle fagskoler og høyskoler uavhengig av om de er offentlig eller privat eid. Enhetens primære oppgave vil være å påse at økonomireglementet for institusjonene blir fulgt. Denne enheten bør ikke nødvendigvis være en del av NOKUT, ettersom NOKUT per i dag ikke besitter sterk økonomifaglig kompetanse. Mot ekspertgruppens forslag innvendes det også at en eventuell tilsynsordning på området for økonomi for de private institusjonene i regi av NOKUT, vil være uheldig all den tid NOKUT får en tilsynsfunksjon på et annet fagområde som bare gjelder ovenfor de private og ikke offentlige institusjonene. Dette vil potensielt kunne ha utilsiktede negative konsekvenser knyttet til blant annet likebehandling av offentlige og private institusjoner.

***Virke slutter seg derfor ikke til ekspertutvalgets anbefalinger om at NOKUT skal føre tilsyn med at private universiteter og høyskoler og fagskoler overholder regelverket knyttet til økonomi- og virksomhetsstyring. Derimot bør all tilsyn og kontrollvirksomhet med de offentlige og private fagskolene og høyskolene samles i en felles enhet. Det er en forutsetning at denne enheten besitter sterk økonomifaglig kompetanse som gjør enheten i stand til å drive profesjonell og effektivt tilsynsarbeid basert på økonomireglementet for institusjonene.***

Den felles tilsynsenheten bør gis anledning til å utarbeide bestemmelser om prosedyrer og øvrige krav i forbindelse med tilsyn i forskrifts form. Videre bør tilsynsenheten kunne fastsette bestemmelser for hva som skal kunne kreves av dokumentasjon i tråd med formålet. Likeledes bør tilsynsenheten gis myndighet til å pålegge utdanningsinstitusjonene å legge til rette for effektivt og målrettet tilsyn i overenstemmelse med formålet bak tilsynet.

Virke tar ikke stilling til om revisor bør fritas fra sin taushetsplikt i forbindelse med gjennomføring av tilsyn, men ber om at dette utredes nærmere av myndighetene i nært samarbeid med Den Norske Revisorforening.

### 1.5.10 Ad sanksjoner

Virke støtter ekspertgruppens forslag til hvilke sanksjoner (tilbakeholdelse av statlige tilskudd, tilbakebetaling av statlige tilskudd, tilbakebetaling av studentenes egenbetaling, tilbakekall av akkreditering eller ileggelse av karantene) som skal kunne iverksettes dersom institusjonene ikke etterlever regelverket. Av hensyn til de private fagskolenes og høyskolenes omdømme bør sanksjonene være forutsigbare, tydelige og virke preventive. Samtidig er det grunn til å minne om at flere av de foreslåtte sanksjonene, ved iverksettelse, representerer en alvorlig inngripen i virksomhetenes evne til fortsatt drift. Det er

derfor viktig at man utformer gode kvalitetssikringsmekanismer som hindrer at sanksjoner feilaktig blir iverksatt. Institusjonene må også gis god adgang til å rette pålegg før eventuelle sanksjoner blir iverksatt. Tilsvarende må det legges til rette for en effektiv saksbehandling slik at institusjonene gis mulighet til rask og god avklaring i forbindelse med pågående uenighet om hvorvidt det er grunnlag for iverksettelse av sanksjoner eller ikke. Egenbetaling fra studentene som rammes av vedtak må i siste instans tilfalle disse.

*Virke støtter ekspertutvalgets anbefalinger og slutter seg til at enheten som skal føre tilsyn med fagskolenes og høyskolenes økonomi (ref forslag over) eller tilskuddsyter gis rett til å iverksette sanksjonene som beskrevet i ekspertutvalgets sluttrapport. Dette under forutsetning av at det for iverksettelse av eventuelle sanksjoner gis adgang til å rette pålegg, og at det sørges for effektiv saksbehandling slik at institusjonene gis mulighet til rask og god avklaring i forbindelse med pågående uenighet om hvorvidt det er grunnlag for iverksettelse av sanksjoner eller ikke.*

Vi står til disposisjon for utdypende dialog om vårt høringssvar.

Oslo, 29.mai 2015

Vennlig hilsen  
**Hovedorganisasjonen Virke**

Alisdair Munro  
Direktør Virke Kunnskap, teknologi og utdanning

Iman Winkelman  
Fagsjef Virke