

**Høringsnotat –
forskrift om private universiteter,
høyskoler og fagskoler – krav til
regnskap mv.**

Innhold

1. Innledning og sammendrag.....	4
2. Krav til regnskap og regnskapsføring	6
2.1. Krav til økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert del av institusjonenes virksomhet	7
2.1.1 Bakgrunn og gjeldende rett	7
2.1.2 Departementets forslag	9
2.2 Krav til noter i årsregnskapet – departementets forslag	10
2.3. Oppbevaringsplikt for regnskapsmateriale mv.	10
2.3.1 Departementets forslag	11
3. Avtaler med nærstående	12
3.1 Bakgrunn og gjeldende rett.....	12
3.2. Definisjon av nærstående.....	13
3.2.1 Departementets forslag	13
3.3 Krav til dokumentasjon ved avtaler med nærstående	15
3.4 Opplysninger om transaksjoner med nærstående i note i årsregnskapet	16
4. Krav til begrunnet akkumulering av egenkapital	18
4.1 Bakgrunn og gjeldende rett.....	18
4.2 Departementets forslag	18
5. Meldeplikt om fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten.....	19
5.1 Bakgrunn og gjeldende rett.....	19
5.2 Departementets forslag	19
5.2.1 Innholdet i meldingen	19
5.2.2 Nærmere om tidsfrist for melding	20
6. Særlig om avvikling av akkreditert, tilskuddsberettiget virksomhet	21
6.1 Bakgrunn og gjeldende rett.....	21
6.2 Departementets forslag	21
6.2.1 Fordeling av verdiene ved avvikling av akkreditert virksomhet i aksjeselskaper ..	21
6.2.2 Prosedyrekrav ved avvikling av akkreditert virksomhet	22
7. Reaksjoner – tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilbaketrekking av akkreditering	24
7.1 Tvangsmulkt.....	24
7.1.2 Bakgrunn og gjeldende rett	24
7.1.3 Departementets vurderinger og forslag.....	24
7.2 Overtredelsesgebyr	24
7.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett	24

7.2.2 Departementets vurderinger og forslag	25
7.3 Tilbaketrekking av akkreditering	26
7.3.1 Bakgrunn og gjeldende rett	26
7.3.2 Departementets vurderinger og forslag	26
8. Økonomisk og administrative konsekvenser	28
9. Forslag til forskrift	29

1. Innledning og sammendrag

Stortinget har i Lovvedtak 70 (2016-2017) vedtatt endringer i universitets- og høyskoleloven¹ og i fagskoleloven² vedrørende private høyskoler og fagskoler.³ Lovvedtaket er i samsvar med departementets forslag i Prop. 44 L (2016-2107). Hovedformålet med endringene er å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til private institusjoners disponering av offentlige tilskudd og studentenes egenbetalinger, samt å tilrettelegge for åpenhet og kontroll med at kravene som rettes til institusjonene overholdes.

Lovvedtaket innebærer dels nye og dels presiserende krav til institusjonene om organiseringsform, disponering av offentlige tilskudd og studentenes egenbetalinger, regnskap- og regnskapsføring, avtaler med nærstående og rapporteringsplikter til departementet. I tillegg er det gitt regler om departementets adgang til å føre tilsyn og til å ilegge administrative reaksjoner ved brudd på krav i eller i medhold av loven. De nye lovbestemmelsene vil tre i kraft 1. januar 2018, jf Kgl. res. 9. juni 2017. Det vises til nærmere omtale i Prop. 44 L (2016-2107) og Innst. 225 L (2016-2017).

Kunnskapsdepartementet fremmer her forslag om forskrift til utfylling og presisering av de nye reglene om private institusjoner i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven, jf. hjemlene departementet er gitt til dette i Lovvedtak 70 (2016-2017).

Forslaget til forskrift som her sendes på høring omfatter regler om:

Regnskap- og regnskapsføring. På grunn av særlige behov for innsyn og dokumentasjon knyttet til institusjonenes disponering av tilskudds- og egenbetalingsmidler, foreslår departementet enkelte generelle notekrav til årsregnskapet, utover hva som følger av regnskapsloven. Videre foreslås det regler til presisering av kravet til økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert del av institusjonenes virksomhet, herunder hvordan dette skal dokumenteres i årsregnskapet.

Handel med nærstående. Departementet foreslår at definisjonen av nærstående i forskrift til regnskapsloven § 7-30b-1 skal gjelde for de særskilte krav til avtaler med nærstående etter universitets- og høyskoleloven § 8-4 og fagskoleloven § 16. Videre foreslår departementet presiseringer av plikten etter sistnevnte bestemmelser til å dokumentere at avtaler med nærstående er gjennomført på markedsmessige vilkår. Det foreslås også et generelt krav til å rapportere transaksjoner med nærstående i note til årsregnskapet, utover notekravet som følger av regnskapsloven § 7-30b.

Prosedyrer ved avvikling av akkreditert, tilskuddsberettiget virksomhet. Departementet fremmer forslag til regler om hvordan institusjonenes verdier skal fordeles ved slikt opphør, både i tilfeller hvor den juridiske enheten som utgjør institusjonen skal avvikles, og i tilfeller hvor det kun er den akkrediterte utdanningsvirksomheten som avvikles, mens den juridiske enheten skal bestå videre. Det foreslås videre enkelte særskilte prosedyrekrav som skal bidra til en ryddig og etterprøvbart avvikling i tråd med reglene om hvordan institusjonens midler skal fordeles. Departementet foreslår ulike regler for aksjeselskaper og stiftelser. For institusjoner som er organisert som aksjeselskaper foreslår departementet at selskapets

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

² Lov 20. juni 2006 nr. 56 om fagskoleutdanning.

³ Lovvedtaket er enda ikke trådt i kraft.

verdier, med fratrekk av selskapets gjeld og nominell verdi av kapitalen som er innskutt av aksjonærene, skal fordeles til staten. For institusjoner som er organisert som stiftelser foreslår departementet ingen særregler utover hva som følger av stiftelseslovens regler.

For øvrig foreslår departementet enkelte regler knyttet til

- meldeplikt ved salg, fusjon, omdanning mv. av institusjonen,
- krav om begrunnet oppbygging av egenkapital.
- saksbehandlingsregler knyttet til vedtak om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilbaketrekking av akkreditering.

Høringsforslaget inneholder ikke forslag til regler om blant annet internkontroll og institusjonenes rapporteringsplikt til departementet. Departementet ser behov for ytterligere utredning av hvordan slike regler bør utformes, blant annet i lys av de erfaringer departementet gjør seg i forbindelse med gjennomgangen av årsrapporteringen for 2016. Departementet tar sikte på å sende forslag til nye bestemmelser om rapportering og internkontroll på høring i løpet av 2018. Departementet viser imidlertid til at institusjonenes plikter, i overordnet form, knyttet til internkontroll og rapportering til departementet allerede følger av de nye reglene i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven. For 2018 vil rapporteringsplikten for institusjoner som mottar tilskudd, fortsatt bli fastsatt i det årlige tilskuddsbrevet. Eventuell rapporteringsplikt for institusjoner som ikke mottar tilskudd, vil for 2018 bli fastsatt i enkeltvedtak om rapportering, med forankring i henholdsvis universitets- og høyskoleloven § 8-6 og fagskoleloven § 18.

Departementet foreslår her en samleforskrift for private høyskoler og fagskoler.

Departementet vil på grunnlag av eventuelle merknader fra høringsinstansene vurdere om dette skal fastholdes, eller om det er grunn til å fastsette separate forskriftsregler for de ulike institusjonstypene.

"Institusjoner" er i det følgende gjennomgående benyttet som samlebegrep for alle private høyskoler og fagskoler som er omfattet av universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Videre er akkrediteringsbegrepet benyttet som fellesbetegnelse på vedtak truffet av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) om henholdsvis akkreditering av private høyskoler og godkjenning av fagskoler.

2. Krav til regnskap og regnskapsføring

Universitets- og høyskoleloven gjeldende § 8-3 stiller krav til avleggelse av årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomhetene og budsjett for kommende år. Fagskoleloven har ikke en tilsvarende bestemmelse.

I det årlige tilskuddsbrevet til både private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, har det imidlertid vært fastsatt krav til rapportering av regnskap. Videre har det i de årlige tilskuddsbrevene blitt oppstilt krav om at annen virksomhet og NOKUT-akkreditert utdanning må holdes regnskapsmessig adskilt for å dokumentere at tilskudd og egenbetaling benyttes etter forutsetningene. Institusjoner som mottar tilskudd har således i kraft av tilskuddsbrevet langt på vei vært pålagt tilsvarende plikter som det som nå er fastsatt i universitets- og høyskoleloven ny § 8-7 og i fagskoleloven ny § 19.

I universitets- og høyskoleloven ny § 8-7 og i fagskoleloven ny § 19 er det fastsatt innholdsmessig like krav til institusjonene vedrørende regnskap og revisjon.

Bestemmelsene fastslår at

- alle institusjoner, herunder institusjoner som er organisert som studieforbund, er regnskapspliktige etter regnskapslovens bestemmelser.
- regnskapslovens unntak for små foretak gjelder ikke.
- institusjonene skal ha et økonomisk skille mellom de akkrediterte og ikke-akkrediterte delene av virksomheten. Skillet skal dokumenteres i regnskapet.
- institusjonenes regnskaper skal revideres av statsautorisert revisor eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1.
- Departementet kan gi forskrift om *regnskapet, dokumentasjon og revisjon*.

Departementet viser til at de alminnelige pliktene som i kraft av de nye reglene vil påhvile institusjonene etter regnskapsloven og bokføringsloven, danner et godt utgangspunkt for oppfølging og kontroll av at tilskudds- og egenbetalingsmidler disponeres i samsvar med forutsetningene.

Som departementet har pekt på i Prop. 44 L (2016-2017), er det likevel behov for å gi enkelte tilleggsregler om regnskapsføring mv. i forskrift, hensett til de særlige innsyns- og kontrollbehovene som foreligger vedrørende institusjonenes disponering av tilskudd- og egenbetalingsmidler.

Departementet ser et særskilt behov for å fastsette presiserende regler i forskrift om kravet til regnskapsmessig skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet innenfor samme juridiske enhet, for å sikre at tilskudds og egenbetalingsmidler ikke benyttes til å subsidiere formål som er akkrediteringen og formålene i universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven uvedkommende. Videre ser departementet behov for å fastsette enkelte særskilte, generelle notekrav til institusjonenes årsregnskap utover hva som følger av regnskapsloven.

Hovedformålet er å etablere regler om regnskapsføring som på en effektiv måte bidrar til at det lar seg etterprøve at institusjonene disponerer tilskudd og egenbetaling i tråd med forutsetningene i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven. En særskilt risiko er at tilskudds- og egenbetalingsmidler benyttes til å subsidiere ikke-akkreditert virksomhet som

institusjonen eventuelt måtte ha, eller at institusjonens eier eller andre nærstående begunstiges gjennom avtaler som ikke er inngått på markedsmessige vilkår.

På den annen side er det et sentralt hensyn at det ikke etableres krav til institusjonene som er urimelig eller unødvendig ressurskrevende. Departementet foreslår derfor at virksomheter som har enkle organisasjonsstrukturer skal ha et vesentlig mindre krav til rapportering og dokumentasjon enn virksomheter som har mer kompleks organisering av sin virksomhet og/eller stor grad av samhandling med nærstående parter.

Departementet viser til Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 6 og 13 og Innst. 225 L (2016-2017) for nærmere om endringene i universitets- og høyskoleloven ny § 8-7 og i fagskoleloven ny § 19.

2.1. Krav til økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert del av institusjonenes virksomhet

2.1.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven ny § 8-7 annet ledd og fagskoleloven ny § 19 annet ledd oppstilles det krav til at institusjonene skal ha et økonomisk skille mellom den "akkrediterte" og den "ikke-akkrediterte" delen av virksomheten, og at det i regnskapet skal dokumenteres at dette kravet overholdes. Kravet til økonomisk skille gjelder for alle institusjoner uavhengig av om de mottar tilskudd eller ikke. Kravet har ikke tidligere vært lovfestet, men for institusjoner som mottar tilskudd har et tilsvarende krav vært fastsatt i det årlige tilskuddsbrevet.

Formålet med kravet til økonomisk skille er å bidra til å sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes til akkrediterte formål og ikke tilflyter annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt. For institusjoner som mottar tilskudd er det også påkrevet med et slikt økonomisk skille for å hindre ulovlig krysssubsidiering etter EØS-regelverket om offentlig støtte.

Departementet vil understreke at kravet til økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert del av institusjonenes virksomhet innebærer krav til skille for både resultat og balanse.⁴ Dette er en forutsetning for å kunne identifisere hvilke verdier i virksomheten som refererer seg til tilskudd og egenbetalinger, og således for å kontrollere at slike midler benyttes i tråd med forutsetningene i og i medhold av lov og tildelingsvedtak.

Hvilken virksomhet som utgjør den akkrediterte utdanningsvirksomheten, som kravet til økonomisk-/regnskapsmessig skille knytter seg til, sammenfaller med hva tilskudd og egenbetaling kan benyttes til.⁵ Reglene for dette følger av henholdsvis universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 annet ledd og fagskoleloven ny § 15 tredje ledd, hvor det fremgår at slike midler skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og "innenfor lovens formål".

Det er åpenbart at tilskudds- og egenbetalingsmidler i utgangspunktet kan benyttes til å dekke kostnader til drift, aktiviteter mv. som direkte er knyttet til gjennomføringen av den akkrediterte utdanningen. Dette gjelder tilsvarende for kostnader knyttet til ivaretagelse av

⁴ Dette er uttrykkelig forutsatt i Prop. 44 L (2016-2017) kap. 6.5 og Innst. 225 L (2016-2017)

⁵ Lagt til grunn av departementet i Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 6.5.

krav som institusjonene er forpliktet til etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, slik som klagenemnd, læringsmiljøutvalg, studentorgan mv.

Videre følger det av universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 og fagskoleloven ny § 15 at tilskudds- og egenbetalingsmidler også kan benyttes til drift som omfattes av formålsbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven. Departementet har imidlertid lagt til grunn en forutsetning om at disposisjoner i henhold til dette kriteriet må underbygge den akkrediterte utdanningsvirksomheten, og at det ved denne vurderingen vil legges vekt på om disposisjonen "innebærer konkrete fordeler for studentene og i hvilken grad den bygger opp om kvalitetsarbeidet i utdanningen."⁶

Departementet har i forlengelsen av dette også lagt til grunn at institusjonene har en viss adgang til å benytte tilskudds- og egenbetalingsmidler til velferdstiltak, men at slik disponering også må "foretas i lys av den alminnelige vurderingen opp mot formålet."⁷ Fagskoler er ikke pliktige medlemmer av samskipnader, slik private høyskoler er. Departementet har derfor lagt til grunn at fagskolene bør gis noe større skjønnsmessig adgang til å bruke midler til slike tiltak enn høyskolene.

Departementet legger således til grunn at drift mv. tilknyttet lovens formål,⁸ og på ovennevnte forutsetninger, herunder tiltak til studentvelferd, ikke er omfattet av kravet til økonomisk skille, dersom dette retter seg kun mot institusjonens studenter og ansatte. Drift som kan knyttes direkte til akkrediteringen og lovpålagte krav til institusjonen, vil i alle tilfelle ikke underligge krav om økonomisk skille. Tilsvarende gjelder for alminnelige driftskostnader/-tiltak knyttet til virksomhet som ovennevnt, eksempelvis husleie, administrative kostnader mv.

Eksempler på virksomhet som i utgangspunktet ikke er omfattet av kravet om økonomisk skille fra akkreditert del:

- Lokaler stilt til rådighet for studentvelferd.
- Kantinevirksomhet rettet mot studenter og ansatte.
- Andre velferdsordninger tilbudt studenter ved en institusjon, som ikke er tilknyttet en studentsamskipnad.

Eksempler på virksomhet som omfattes av kravet til økonomisk skille fra akkreditert del:

- Utdanningsvirksomhet som ikke er akkreditert, inkludert kveldskurs, webkurs, mv. Dette gjelder selv om tilbudet kun rettes mot institusjonens egne studenter.
- Kantinevirksomhet rettet mot andre enn studenter og ansatte.
- Utleie av lokaler.
- Oppdragsforskning og formidling med liten sammenheng med det akkrediterte utdanningstilbudet.

⁶ Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 5.4.2

⁷ Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 5.4.2

⁸ Formålet etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven er noe ulikt angitt.

2.1.2 Departementets forslag

Kriterier for hva som er å anse som akkreditert del av virksomheten i relasjon til krav om økonomisk skille

En forutsetning for at reglene om økonomisk skille skal komme til anvendelse er at en institusjon har drift, aktivitet mv. som anses som "ikke-akkreditert" i henhold til henholdsvis universitets- og høyskoleloven ny § 8-7 og fagskoleloven ny § 19.

Departementet legger til grunn at den nærmere vurderingen av hvilke aktiviteter mv. hos en institusjon, som i henhold til kravet om økonomisk skille skal tilordnes akkreditert del og ikke-akkreditert del i regnskapet, vil måtte vurderes konkret, og at kriteriene for vurderingen i noen grad må etableres gjennom forvaltningspraksis.

Departementet finner det likevel ryddig at de overordnede kriteriene for hva som er å anse som akkreditert del i relasjon til kravet om økonomisk skille internt i institusjonen, fremgår av forskrift. Departementet foreslår å fastsette slike kriterier i tråd med de generelle føringene som er gitt i Prop. L (2016 – 2017), som det er redegjort for ovenfor under punkt 2.1.1.

Det vises til forslag til forskrift § 2 annet ledd.

Krav til regnskapssystemet

Departementet foreslår at kravet til økonomisk skille presiseres til at akkreditert del og ikke-akkreditert del av institusjonene skal innrettes som egne ansvarssteder i regnskapssystemet, og at inntekter, kostnader, eiendeler og forpliktelser skal bokføres direkte på disse.

Videre foreslås det presisert at slik henføring primært skal skje ved direkteføring i regnskapet på ansvarsstedet, men at det i tilfeller hvor direkteføring ikke lar seg gjøre kan benyttes fordelingsnøkler og internprising. Sistnevnte vil innebære at den delen av virksomheten som er i besittelse av ressursen godtgjøres for kostnadene der ressursene benyttes i annen del av virksomheten.

Departementet foreslår videre at det fastsettes krav til at alle felleskostnader og felles driftsmidler skal fordeles ut i fra en vurdering av delvirksomhetsområdets ressursbruk. Alternativt kan felleskostnader og felles driftsmidler føres på ett ansvarssted, med interne transaksjoner der eierstedet godskrives inntekter for bruk på annet ansvarssted.

Departementet viser til at krav til økonomisk skille i separate ansvarssteder forutsetter en åpningsbalanse for det enkelte delvirksomhetsområdet,⁹ og foreslår at dette kommer til uttrykk i forskriften. Etablering av slik åpningsbalanse skal foretas med begrunnet fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital.

Etter departementets oppfatning er de ovennevnte forslagene til krav om regnskapsføring nødvendige for å oppnå et økonomisk skille på både på resultat og balanse mellom akkreditert og ikke-akkreditert del av institusjonens virksomhet. Departementet understreker at forslaget selvsagt ikke er til hinder for at institusjonen innretter regnskapssystemet med ytterligere ansvarssteder.

Det vises til forslag til forskrift § 2.

⁹ Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 6.5.

2.2 Krav til noter i årsregnskapet – departementets forslag

Departementet ser behov for å stille krav til enkelte noter i årsregnskapet utover notekravene som følger av regnskapsloven. Notekravene som følger av regnskapsloven er ikke tilstrekkelig tilpasset de behovene for innsyn og kontroll som foreligger for institusjoner som i stor grad er finansiert gjennom offentlige tilskudd og/eller studenters egenbetalinger.

To av notekravene som departementet foreslår er generelle, i den forstand at de gjelder for samtlige institusjoner uavhengig av om institusjonen driver akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet innenfor samme rettssubjekt.

For det første foreslår departementet at alle institusjoner i note til årsregnskapet skal spesifisere inntekter i tilskudd og egenbetalinger.

For det andre foreslår departementet en generell plikt for alle institusjoner til å innta transaksjoner med nærstående i egen note, og utover det som følger av regnskapsloven § 7-30b. Det vises til redegjørelse for dette forslaget nedenfor under punkt 3.4.

Det tredje notekravet som foreslås gjelder plikten til i årsregnskapet å dokumentere et økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert delvirksomhet som institusjonen eventuelt måtte ha. Dette kravet følger allerede i overordnet form av kravet i universitets- og høyskoleloven ny § 8-7 annet ledd og fagskoleloven ny § 19 annet ledd, men det er behov for å presisere notekravets nærmere innhold i forskrift. Departementet foreslår notekrav for delvirksomheter som speiler forslagene til krav om regnskapsføring og ansvarssteder, jf. punkt 2.1.2 ovenfor. Departementet foreslår at det i noten for hvert ansvarssted skal fremgå et segmentregnskap hvor det som minimum skal fremgå sum inntekter, sum kostnader, driftsresultat, sum netto finansposter og årsresultat fordelt på henholdsvis akkreditert del og ikke-akkreditert del av virksomheten. Videre foreslår departementet at det av noten skal fremgå endringer for hvert segment i opptjent og innskutt egenkapital.

Departementet legger til grunn at nevnte krav til noteopplysninger vil være egnet til å gi studenter, tilsynsmyndigheten og offentligheten for øvrig informasjon som vil være nødvendig for å kunne vurdere institusjonenes forvaltning av tilskudds- og egenbetalingsmidler gjennom regnskapsåret.

Det vises til forslag til forskrift § 3.

2.3. Oppbevaringsplikt for regnskapsmateriale mv.

Bokføringsloven § 13 fastsetter plikt for alle bokføringspliktige til å oppbevare regnskapsmateriale, og angir oppbevaringstid for ulike typer dokumentasjon. Kravet til oppbevaringstid for regnskapsmateriale som nevnt i bokføringsloven § 13 første ledd nr. 1 til 4, såkalt primærdokumentasjon, er fem år etter regnskapsårets slutt, jf. § 13 andre ledd. For regnskapsmateriale nevnt i § 13 første ledd nr. 5 til 8, såkalt sekundærdokumentasjon, er kravet til oppbevaringstid tre år og seks måneder etter regnskapsårets slutt. Kravet til oppbevaring av sekundærdokumentasjon omfatter blant annet avtaler av ikke uvesentlig betydning, korrespondanse som gir vesentlig tilleggsinformasjon, utgående pakksedler og prisoversikter.

Det er etter gjeldende rett ikke utvidede krav til oppbevaring av slikt regnskapsmateriale etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, og det er heller ikke fastsatt ekstra oppbevaringsplikt for regnskapsmateriale i vedtak om tilskudd eller akkreditering.

Oppbevaringsfristene etter bokføringsloven vil kunne medføre at sekundærdokumentasjon som nevnt, som vil kunne være nødvendig for kontrollen av at tilskudd og egenbetalinger har blitt benyttet i tråd med regelverket, kan bli lovlig slettet tre år og seks måneder etter regnskapsårets slutt, og således medføre at institusjonens disposisjoner i realiteten blir avskåret fra kontroll. Departementet er derfor gitt hjemmel til å gi forskrift til universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven om lengre oppbevaringstid for regnskapsmateriale enn hva som følger av minimumskravet etter bokføringsloven § 13.

2.3.1 Departementets forslag

Departementet foreslår at institusjonene i forskrift pålegges en plikt til å oppbevare alt regnskapsmateriale som nevnt i bokføringsloven § 13 første ledd i minimum fem år etter regnskapsårets slutt. Forslaget innebærer en utvidelse av bokføringslovens krav til oppbevaringstid hva gjelder sekundærdokumentasjon.

Departementet foreslår også at departementet gis adgang til å gi pålegg om utvidet oppbevaringstid i enkeltsaker hvor dette er nødvendig av kontrollhensyn. Slike pålegg vil være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Etter departementets oppfatning representerer forslagene til en generell utvidet oppbevaringstid for sekundærdokumentasjon, og departementets adgang til å gi pålegg om utvidet oppbevaringstid i enkeltsaker, ikke en urimelig byrde for institusjonene. Virksomheter som forvalter tilskudd og studentenes egenbetalinger, finansiert med utdanningsstøtte fra Lånekassen, bør ha en særskilt grad av åpenhet overfor ansvarlig departement og bør kunne dokumentere at benyttelsen av tilskudd og studentenes midler skjer i samsvar med lov, forskrift og tildelingsbrev.

Departementet viser til forslag til forskrift § 4.

3. Avtaler med nærstående

3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Departementet viser til at institusjonene har anledning til å handle med nærstående parter. Slike transaksjoner innebærer imidlertid en økt risiko for at tilskudds- og egenbetalingsmidler disponeres i strid med forutsetningene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

På denne bakgrunn har det i vedlegg til det årlige tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler vært stilt krav om at det skal foreligge en omtale av eventuelle transaksjoner mellom tilskuddsmottaker og dennes nærstående, og at det skal gis en erklæring om at pris på slike transaksjoner, eller intertransaksjoner, på best mulig måte er fastsatt etter markedsmessige vilkår. Hvem som regnes som institusjonenes nærstående har imidlertid ikke vært definert særskilt.

Departementet har sett behov for å regulere institusjonenes mellomværender med nærstående parter i lov og forskrift. I Prop. 44 L (2016 -2017) uttalte departementet følgende om dette:

"På generelt grunnlag viser departementet til at det er en særlig risiko ved at parter som ikke er uavhengige av hverandre kan styres av andre hensyn enn gjensidig ytelse ved utveksling av varer og tjenester. Risikoen vil kunne gjøre seg særlig gjeldende for institusjoner med utdelingsforbud. Departementet mener imidlertid risikoen er tilstede også når utdeling tillates, blant annet fordi det er et krav om at egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte virksomheten. Videre kan et ønske om å skjule et høyt positivt årsresultat gi insentiv til å flytte verdier gjennom handel med nærstående på vilkår som ikke er markedsmessige.

(...)

Departementet ser (...) behov for en videre definisjon av hvem som er å regne for nærstående enn hva som følger av aksjeloven § 1-5 og stiftelsesloven § 5. Departementet foreslår at hvem som skal regnes som nærstående fastsettes nærmere i forskrift."

I tråd med dette er det i universitets- og høyskoleloven ny § 8-4 og fagskoleloven ny § 16 fastsatt innholdsmessig likelydende bestemmelser om institusjonenes handel med nærstående.

I bestemmelsenes første ledd er det presisert at institusjonenes handel med nærstående ikke skal avvike fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Dette er en presisering av det alminnelig kravet om at institusjonenes avtaler skal skje på markedsmessige vilkår, uavhengig av om institusjonen mottar tilskudd eller ikke, og også uavhengig av om avtaleparten defineres som nærstående.¹⁰

I bestemmelsenes annet ledd er det fastsatt at institusjonene plikter å dokumentere at avtaler med nærstående er fastsatt på slike markedsmessige vilkår.

I bestemmelsenes tredje ledd er det fastsatt en plikt for nærstående avtaleparter til institusjonene om å gi innsyn i dokumentasjon vedrørende avtaler etter første ledd.

Departementet er i bestemmelsenes fjerde ledd gitt hjemmel til å gi forskrift om avtaler med nærstående, herunder hvem som regnes som nærstående og krav om dokumentasjon.

¹⁰ Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 5.4.2.

Departementet viser til Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 9 og Innst. 225 L (2016-2017) for nærmere om bakgrunnen for bestemmelsene om avtaler med nærstående i universitets- og høyskoleloven ny § 8-4 og fagskoleloven ny § 16.

3.2. Definisjon av nærstående

Det følger av aksjeloven § 1-5 og stiftelsesloven § 5 hvem som er nærstående for henholdsvis aksjeselskaper og stiftelser. Imidlertid, og som lagt til grunn i Innst. 225 L (2016-2017), tar disse bestemmelsene *"utgangspunkt i alminnelig forretningsdrift og tar ikke høyde for de særlige risikoene som gjør seg gjeldende for private institusjoner i lys av krav til bruk av tilskudd og egenbetaling"*.

I Innst. 225 L (2016-2017) ble det på denne bakgrunn lagt til grunn at det kan være behov for å presisere virkeområdet for hvem som er å regne som institusjonenes nærstående utover det følger av definisjonene i stiftelsesloven og aksjeloven.¹¹

Det ble i komiteens innstilling samtidig vist til at en presisering av hvem som er å regne som nærstående i forskrift bør reguleres på en minst mulig skjønnsmessig måte, og at departementet må fastsette en regulering som gir tilstrekkelig tydelige kriterier for hvem som vil være omfattet av definisjonen.

3.2.1 Departementets forslag

I forskrift til regnskapsloven § 7-30b-1 er det gitt en utfyllende definisjon av hvem som er å anse som nærstående i relasjon til opplysningsplikten om transaksjoner med nærstående etter regnskapsloven § 7-30b.

Regnskapsloven § 7-30b, jf. § 7-1 første ledd, pålegger regnskapspliktige foretak å opplyse om vesentlige transaksjoner med nærstående parter ved noter i årsregnskapet. Alle institusjonene er regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2, og kan ikke benytte seg av unntak for små foretak etter regnskapsloven § 3-1 andre ledd, jf. § 1-6.¹² Institusjonene er følgelig forpliktet til å forholde seg til definisjonen av nærstående som gjelder etter regnskapsloven i forbindelse med noteopplysninger til årsregnskap.

Definisjonen i forskrift til regnskapsloven favner noe videre enn definisjonene av nærstående etter stiftelsesloven og aksjeloven, og tilrettelegger etter departementets oppfatning på en god måte for kontroll med transaksjoner med parter som institusjonene har en særskilt tilknytning til.

Bestemmelsens definisjon av nærstående går lengre enn definisjonene i aksje- og stiftelsesloven i flere henseender:¹³

- Bestemmelsen har en til dels lavere terskel enn definisjonene i aksjeloven og stiftelsesloven for hvor stor innflytelse en part må ha for å bli definert som nærstående. Terskelen i aksjeloven og i stiftelsesloven er gjennomgående

¹¹ Jf. forskriftshjemlene i universitets- og høyskoleloven § 8-4 fjerde ledd og fagskoleloven § 16 fjerde ledd.

¹² Jf. universitets- og høyskoleloven § 8-7 første ledd og fagskoleloven § 19 første ledd.

¹³ Presentasjonen er ikke uttømmende, men er ment som en angivelse av det som anses som særlig praktisk for reguleringen av nærstående i utdanningssektoren.

"bestemmende" innflytelse, mens det etter regnskapsloven i enkelte relasjoner er tilstrekkelig med "betydelig" innflytelse. Betydelig innflytelse vil normalt sett foreligge ved minst 20 % av stemmene i foretaket jf. regnskapsloven § 1-4 annet punktum.

- Bestemmelsen dekker flere aspekter ved kompliserte strukturer og eierforhold enn definisjonen i aksjeloven og stiftelsesloven, herunder konsernstrukturer. Tilfeller der stiftelser og aksjeselskaper inngår i samme struktur omfattes også, for eksempel hvor en stiftelse eier aksjer, enten majoriteten eller en mindre post, i flere selskaper. Et sentralt hensyn å ivareta i regelverket er at aktører som eventuelt søker å unngå åpenhet rundt transaksjoner med personer eller foretak de har en særskilt tilknytning til, ikke kan oppnå dette ved å opprette strukturer som faller utenfor definisjonen av nærstående.
- Bestemmelsen har en ikke-uttømmende definisjon av omfattede nære familiemedlemmer til en person som er nærstående til institusjonen. Departementet vil i egen praksis legge til grunn at familiemedlemmer som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd nummer 1 til 4, og stiftelsesloven § 5 bokstav a til d, vil være det klare utgangspunktet for hvilken krets av familiemedlemmer som kan forventes å påvirke eller bli påvirket av en nærstående person i deres transaksjoner med institusjonen. Hensett til at det også kan foreligge særlige tilknytningsforhold i mer distanserte familierelasjoner, kan det likevel være nødvendig å ha adgang til å fravike utgangspunktet i aksjeloven og i stiftelsesloven, noe ordlyden i forskrift til regnskapsloven § 7-30b-1 åpner for.
- Bestemmelsens tredje ledd åpner for at transaksjoner mellom institusjonen og nærstående parter kan vurderes etter realiteten i relasjonen mellom partene, og ikke kun ut i fra den juridiske formen.

I sum fremstår regnskapslovens definisjon som godt egnet til å dekke de særlige behov for kontroll med avtaler private høyskoler og fagskoler inngår med nærstående parter.

Departementet legger til grunn at anvendelse av definisjonen, som er godt forankret og som forutsettes kjent av institusjonene i kraft av at de som regnskapspliktige foretak allerede er forpliktet av notekravet i regnskapsloven § 7-30b, sikrer forutsigbarhet for institusjonene selv og for deres avtaleparter med hensyn til hvem som er omfattet av nærståendereguleringen etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er uforholdsmessig bebyrdende å benytte regnskapslovens definisjon av nærstående parter så langt den passer.¹⁴

Departementet foreslår på denne bakgrunn at definisjonen av nærstående i forskrift til regnskapsloven § 7-30 b-1 legges til grunn for reguleringen av nærstående til private institusjoner etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Det vises til forslag til forskrift § 5 første ledd.

¹⁴ Bestemmelsen for pensjonsordninger i § 7-30b-1 bokstav b punkt v antas som lite praktisk for institusjonenes virksomhet.

3.3 Krav til dokumentasjon ved avtaler med nærstående

På grunnlag av den særskilte risikoen som anses å foreligge ved avtaler med nærstående, er institusjonene som nevnt ovenfor pålagt å dokumentere at slike avtaler er inngått på markedsmessige vilkår, jf. universitets- og høyskoleloven ny § 8-4 annet ledd og fagskoleloven ny § 16 annet ledd.

Departementet vil understreke at kravet til dokumentasjon ikke innebærer en omvendt bevisbyrde. Tilsynsmyndigheten vil på alminnelig måte måtte sannsynliggjøre at en avtale mellom institusjonen og dens nærstående ikke har skjedd på vilkår som samsvarer med det som ville vært inngått i avtaler mellom uavhengige parter under sammenlignbare forhold og omstendigheter, og således representerer et brudd på regelverket. Dokumentasjonskravet innebærer imidlertid at institusjonens styre plikter å tilrettelegge for at tilsynsmyndigheten har et tilstrekkelig godt grunnlag for å foreta denne vurderingen.

Departementet viser til at institusjonens styre, uavhengig av det særlige dokumentasjonskravet i relasjon til avtaler med nærstående, er forpliktet til å påse at tilskudd og studentenes egenbetalinger blir benyttet i samsvar med krav til disponering av slike midler. Dette inkluderer at styret må påse at institusjonens kostnader er relevante, hensett til institusjonens akkreditering og lovens formål,¹⁵ og at enhver avtale som inngås av institusjonen skal inngås på markedsmessige vilkår. Det vises til styrets forpliktelser etter universitets- og høyskoleloven ny § 8-1 tredje og fjerde ledd og fagskoleloven ny § 3 tredje og åttende ledd.

En forutsetning for å kunne ta stilling til om avtaler er i tråd med kravene til disponering av tilskudds og egenbetalingsmidler som følger av universitets- og høyskoleloven og av fagskoleloven, vil i mange tilfeller være at det må gjøres undersøkelser, beregninger og vurderinger før institusjonen tar stilling til om for eksempel en tjeneste skal anskaffes fra et nærstående selskap fremfor fra en eksternt leverandør, eller om det er mest rasjonelt at institusjonen produserer tjenesten selv.

Det understrekes at en observert pris i markedet ikke nødvendigvis er «markedspris» ved handel mellom nærstående i relasjon til universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. I avtaler mellom nærstående, eksempelvis mellom selskaper i konsern, vil faktorer knyttet til risiko og andre forhold som vanligvis vektlegges ved utformingen av avtalevilkår, ofte stille seg vesentlig annerledes enn i avtaleforhold mellom uavhengige parter. Hva som er å anse som markedspris vil følgelig måtte vurderes konkret ut i fra den reelle risikofordelingen og funksjonsfordelingen mellom avtalepartene.

Departementet ser på ovennevnte grunnlag behov for å konkretisere kravet til dokumentasjon i forskrift for å tilrettelegge for en effektiv kontroll med institusjonenes avtaler med nærstående. Departementet foreslår for det første at det fastsettes krav i forskrift om at avtaler med nærstående parter skal være skriftlige. Skriftlige avtaler vil gjøre avtalevilkårene tilgjengelige og etterprøvbare, og vil være det naturlige utgangspunktet for tilsynsmyndighetens etterfølgende kontroll.

Departementet foreslår videre at det inntas en presisering i forskrift av styrets plikt til å sørge for at avtaler med nærstående parter er underbygget med dokumentasjon som er egnet til å

¹⁵ Formålet i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven er noe ulikt angitt.

viser hvordan institusjonen har vurdert avtalen som relevant for akkreditert virksomhet og at den er inngått på markedsmessige vilkår.

Ovennevnte forslag til krav om dokumentasjon og styremedvirkning vil etter departementets vurdering kunne bidra til at styret ved institusjonen tar et mer aktivt ansvar for at avtaler med nærstående er inngått på vilkår som er i samsvar med regelverket. Videre vil dokumentasjon som forslaget stiller krav til, herunder skriftlige og etterprøvbare avtalevilkår, i mange tilfeller være av avgjørende betydning for tilsynsmyndighetens mulighet til å foreta en etterfølgende vurdering av om midler som institusjonen har disponert over gjennom avtaler med nærstående, er foretatt i samsvar med kravene til disponering av slike midler i universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 og i fagskoleloven ny § 15.

Departementet foreslår at det gjøres unntak fra det særskilte dokumentasjonskravet for mindre transaksjoner med nærstående parter. Departementet foreslår at unntaket gjøres gjeldende for avtaler med en og samme nærstående part når totalverdien av avtalene i regnskapsåret ikke overstiger 10 000 kroner. Departementet antar at unntaket vil medvirke til at kravet til dokumentasjon ikke blir urimelig omfattende og byråkratiserende for institusjoner som har mange mindre handler med nærstående.

Departementet viser til forskrift § 5 andre til fjerde ledd.

3.4 Opplysninger om transaksjoner med nærstående i note i årsregnskapet

Definisjonen av nærstående i forskrift til regnskapsloven 7-30b-1 kommer som nevnt over til anvendelse for plikten til å opplyse om transaksjoner med nærstående parter i note til årsregnskapet, jf. regnskapsloven § 7-30b. Rapporteringsplikten etter denne bestemmelsen er imidlertid begrenset til "vesentlige transaksjoner". Både størrelse og art vil kunne være avgjørende faktorer ved bedømmelsen av om en opplysning er vesentlig. Formålet med notekravet er å sette regnskapsbruker i stand til å vurdere det rapporterende foretakets resultat og stilling, og for å forebygge regnskapsmanipulasjon.

Institusjoner som mottar tilskudd har imidlertid allerede i medhold av det årlige tilskuddsbrevet en plikt til å omtale alle transaksjoner med nærstående i sin rapportering til departementet.

Institusjoner som kun har egenbetaling fra studentene vil imidlertid i kraft av endringene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven langt på vei bli underlagt de samme reglene som institusjoner som mottar tilskudd når det gjelder krav til rapportering og dokumentasjon.

Departementet foretar årlig en gjennomgående årsregnskapskontroll av alle institusjoner. Denne kontrollen er en sentral informasjonskilde for tilsynets risiko- og vesentlighetsvurderinger ved utvelgelse av tilsynsobjekter. Institusjonenes årsregnskaper har i liten utstrekning inneholdt noteopplysninger om transaksjoner med nærstående, da institusjonene i hovedsak ikke har ansett transaksjonene med nærstående for "vesentlige" i regnskapsloven § 7-30b sin forstand.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en plikt for institusjoner med og uten tilskudd til å omtale alle transaksjoner med nærstående, heretter ved note i årsregnskapet, og uten en kvalifikasjon for vesentlighet. Departementet foreslår at noten skal spesifisere hvilke

nærstående parter det er gjort transaksjoner med, hva slags varer og tjenester som er gjenstand for transaksjonen og totalbeløpet for de ulike varer og tjenester per avtalepart. Det foreslås en presisering av at også institusjoner som ikke har handlet med nærstående må opplyse om dette i note til årsregnskapet. Dette for å kunne skille mellom institusjoner som ikke har hatt handel med nærstående parter, og institusjoner som av andre grunner har unnlatt å rapportere i henhold til notekravet.

Notekravet som foreslått vil tilrettelegge for at tilsynsmyndigheten på effektiv måte kan skaffe seg oversikt over arten og omfanget av slike transaksjoner ved institusjonen, og dermed bidra til at departementets tilsyn med private institusjoner kan være effektivt og målrettet. Et annet viktig moment er at en slik note i årsregnskapet vil være gjenstand for revisjon.

Rapporteringsplikten etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven vil i medhold av forslaget gå lenger enn opplysningsplikten som påhviler institusjonen etter regnskapsloven, men for tilskuddsberettigede institusjoner innebærer forslaget at gjeldende praksis i tilskuddsbrevet forankres i forskrift, men med krav til rapportering i note til regnskapet i stedet for rapportering til departementet.

Opplysninger i årsregnskapet om hvem institusjonene handler med vil være ubetinget tilgjengelig for offentligheten, i motsetning til tilsvarende informasjon som institusjoner som mottar tilskudd rapporterer til departementet etter gjeldende ordning. Departementet kan imidlertid ikke se at opplysninger om institusjonenes avtaleparter er av en slik sensitiv karakter at dette bør tillegges avgjørende vekt. Samfunnsoppdraget til institusjonene og den direkte og indirekte offentlige finansieringen i form av statlige tilskudd og lånekassefinansiering, gjør det nødvendig med en særlig oppfølging av de private tilbyderne når det gjelder bruk av det offentliges og studentenes midler.

Det anses som tilstrekkelig at rapporteringen gjøres med samlet beløp for de ulike varer/tjenester institusjonene har kjøpt fra en enkelt nærstående gjennom regnskapsåret, og notekravet forventes derfor ikke å være spesielt arbeidskrevende for institusjonene å oppfylle.

Departementets legger på denne bakgrunn til grunn at en generell plikt for institusjonene til å rapportere om nærstående transaksjoner ikke vil være uforholdsmessig bebyrdende.

En alternativ løsning vil kunne være at institusjonene i noter til årsregnskapet kun opplyser om vesentlige transaksjoner med nærstående i samsvar med regnskapsloven 7-30b, men at det i tillegg stilles krav til at institusjonen nedtegner samtlige transaksjoner med nærstående, som ikke skal rapporteres i årsregnskapet, men som vil måtte holdes oppdatert gjennom regnskapsåret og tilgjengelig for innsyn fra tilsynsmyndigheten. En betydelig ulempe ved en slik løsning vil være at institusjonenes egen fortegnelse av nærståendetransaksjoner ikke vil være gjenstand for revisjon, i og med opplysningene ikke tas inn i årsregnskapet. Departementet går derfor i utgangspunktet ikke inn for en slik løsning.

Det vises til forslag til § 3 i forskriften om krav til noter i årsregnskapet.

4. Krav til begrunnet akkumulering av egenkapital

4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 femte ledd og i fagskoleloven ny § 15 sjette ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om disponering av tilskudds- og egenbetalingsmidler, herunder adgang til å fastsette en plikt for institusjonene til å redegjøre for planlagt disponering av overførte midler etter pålegg fra tilsynsmyndigheten.¹⁶

Stortinget har i forbindelse med behandlingen av Prop. 44 L (2016-2017) lagt til grunn at hensynet til institusjonenes egen vurdering av behovet for kapital over tid, tilpasset virksomhetenes egenart og risiko, tilsier at det ikke er ønskelig å begrense adgangen til å overføre et eventuelt positivt årsresultat mellom driftsår. Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven er følgelig ikke til hinder for at institusjonene kan akkumulere egenkapital med midler som stammer fra tilskudd og egenbetalinger.

Dette er en videreføring av gjeldende rett, som for private høyskoler har kommet til uttrykk i forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler § 4-2 annet punktum, hvor det fremgår at "[d]et er anledning til å se universitetets eller høyskolens virksomhet som helhet over tid og overføre overskudd fra et år til et annet, men på en slik måte at tilskudd kommer studentene til gode."

Stortinget har imidlertid lagt til grunn at overføring og senere disponering av akkumulert kapital, for institusjoner som mottar tilskudd, skal vurderes etter de samme kriterier som disponering av tilskudd og egenbetaling i alminnelig drift,¹⁷ herunder at midlene skal komme studentene til gode.

4.2 Departementets forslag

Stortingets forutsetning om at slike akkumulerte midler skal komme studentene til gode, gir etter departementets oppfatning grunnlag for å stille krav til at institusjonens styre foretar en forsvarlig og etterprøvbar vurdering av behovet for oppbygging av egenkapital og hvordan og innenfor hvilken tidsramme slike midler skal tilbakeføres til driften av akkrediterte formål, til gode for studentene ved institusjonen. Dette følger implisitt av styrets plikter til å sørge for at kravene knyttet til disponering av tilskudd og egenbetalinger overholdes etter henholdsvis universitets- og høyskoleloven ny § 8-1 fjerde ledd og fagskoleloven ny § 3 tredje ledd. Departementet foreslår at det presiseres i forskrift at styrets vurderinger i så henseende knyttet til akkumulering av egenkapital skal dokumenteres.

Departementet viser til forslag til § 6 i forskriften. Forslaget, sett i sammenheng med universitets- og høyskoleloven § 8-3, medfører at § 4-2 i forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler, blir overflødig. Bestemmelsen foreslås derfor opphevet.

¹⁶ Prop. 44 L (2016-2017) kap. 8.5.1.

¹⁷ Innst. 225 L (2016-2017)

5. Meldeplikt om fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten.

5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Institusjonene står etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven fritt til å omstrukturere virksomheten gjennom salg, fusjon, avvikling eller på annen måte. Selv om slike disposisjoner som oftest vil være legitimt begrunnet, er det likevel en risiko for at motivasjonen også kan være å omgå utbytteforbudet i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven.

Institusjonene er derfor pålagt å "gi særskilt melding til departementet ved fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten". Slik melding skal gis før slik endring gjennomføres, jf. universitets- og høyskoleloven ny § 8-6 annet ledd og fagskoleloven ny § 18 annet ledd. Departementet har hjemmel til å gi forskrift om det nærmere innholdet i denne rapporterings- og meldeplikten.

I tilskuddsbrev til private høyskoler og fagskoler har det frem til nå vært stilt krav om at alle endringer i selskapsform, vedtekter og/eller eierskap samt eventuelle nedleggelser av studiesteder skal rapporteres omgående. For private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, har det ikke vært noen krav til melding om endringer i virksomheten. Gjennom universitets- og høyskoleloven ny § 8-6 og fagskoleloven ny § 18 vil også disse virksomhetene ha en meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon eller avvikling.

Formålet med meldeplikten er å gi tilsynsmyndigheten et forvarsel og en anledning til å være særlig oppmerksom på den planlagte disposisjonen, og på den måten tilrettelegge for et målrettet og effektivt tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal likevel ikke forhåndsgodkjenne den planlagte disposisjonen. Dette innebærer at institusjonen ikke trenger å avvente tilbakemelding fra tilsynsmyndigheten før endelig avgjørelse om omstrukturering mv. tas.

I forslaget til forskrift har departementet stilt nærmere krav til hvordan meldeplikten skal oppfylles, herunder tidspunktet for melding, hva som skal dokumenteres og hvem skal motta melding. Departementet påpeker at alle private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, allerede er pålagt en meldeplikt i tilskuddsbrevet. Meldeplikten gjelder ved vesentlige endringer i virksomheten. Dette omfatter blant annet fusjon, fisjon, salg, og avvikling av virksomheten. Departementet mener det er hensiktsmessig å forskriftsfeste de konkrete kravene som skal stilles til oppfyllelsen av meldeplikten og hva institusjonene må dokumentere i forbindelse med salg, fusjon, fisjon eller avvikling. Tilsvarende vil meldeplikten også gjelde dersom stiftelser eller studieforbund omdannes eller på annen måte gjennomfører vesentlige endringer med betydning for den akkrediterte eller godkjente virksomheten.

5.2 Departementets forslag

5.2.1 Innholdet i meldingen

Departementet vektlegger at meldeplikten ikke skal føre til unødvendig ressursbruk. Departementet anser det derfor som tilstrekkelig å stille krav til at det i meldingen til

departementet skal gis en overordnet beskrivelse av disposisjonen som skal gjennomføres, parter som er involvert og tidspunkt for gjennomføring.

5.2.2 Nærmere om tidsfrist for melding

I henhold til universitets- og høyskoleloven ny § 8-6 og fagskoleloven ny § 18 skal melding om omstrukturering skje "*før*" endringen gjennomføres.

Departementet foreslår at tidspunktet for når melding skal gis til departementet presiseres til "uten ugrunnet opphold etter at det er endelig besluttet at endringen skal skje". Departementet foreslår at det presiseres særskilt at meldeplikten også gjelder ved opphør av akkreditert virksomhet, uten at selskapet eller stiftelsen oppheves og avvikles.

Det vil variere hvem / hvilket organ som treffer endelig beslutning om fusjon, fisjon, salg, avvikling og andre hendelser som meldeplikten refererer seg til. Dette vil følge av reglene for den aktuelle disposisjon i aksjeloven og stiftelsesloven.

Departementet legger til grunn at *salg av virksomheten* i relasjon til meldeplikten betyr et salg hvor en ny eier overtar styringen av virksomheten gjennom kjøp av aksjer som gir avgjørende innflytelse over selskapet. Dette betyr at salg av virksomhetens eiendeler og salg av mindre aksjeposter faller utenfor meldeplikten.

Departementet viser til forslag til § 7 i forskriften.

6. Særlig om avvikling av akkreditert, tilskuddsberettiget virksomhet

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Institusjoner som mottar tilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode og har ikke anledning til å foreta utdelinger, jf. universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 tredje ledd og fagskoleloven ny § 15 fjerde ledd. For aksjeselskaper anses utdeling for enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode.¹⁸

Utdelingsforbudet gjelder på generelt grunnlag, herunder for hvordan midlene disponeres ved avvikling. Dette ble også lagt til grunn i Prop. 44 L (2016-2017) kap. 8.5.3, hvor det ble vist til at *"det prinsipielle utgangspunktet for regulering av avvikling allerede [er] fastsatt i lov på bakgrunn av utdelingsreguleringen"*.

Regler gitt i eller i medhold av universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven går foran reglene i aksjeloven og stiftelsesloven. Bestemmelsene i aksjeloven som åpner for utdeling til aksjeeierne i forbindelse med oppløsning og avvikling av selskaper, gjelder følgelig ikke. Dette gjelder blant annet utdeling i form av utbytte etter aksjeloven § 8-1 og annen utdeling etter § 16-9.

Det er i Prop. 44 L (2016-2017) lagt til grunn at utdelingsforbudet ikke er til hinder for at *"en andel av likvidasjonsutbyttet tilsvarende innskutt kapital kan tilfalle eierne"* ved avvikling av akkreditert og tilskuddsberettiget virksomhet. Stiftelser har ikke eiere som vil ha krav på tilbakeføring av innskutt kapital. Departementet har i Prop. 44 (2016-2017) derfor lagt til grunn stiftelseslovens bestemmelser kommer til anvendelse "hva gjelder resterende kapital" ved avvikling av akkreditert virksomhet i stiftelser.¹⁹

Det er ikke gitt føringer for hvordan oppgjøret av institusjonens verdier for øvrig skal finne sted, utover nevnte presiseringer av at utdelingsreguleringen i drift gjelder tilsvarende ved avvikling av private høyskoler og fagskoler som er organisert som aksjeselskaper, og at innskutt kapital skal tilfalle aksjonærene.

Departementet er imidlertid gitt hjemmel til i forskrift å gi regler om hvordan fordelingen av midler ved institusjoner som mottar tilskudd skal skje ved avvikling, samt regler om andre praktiske og tekniske forhold knyttet dette, jf. universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 femte ledd og ny § 8-6 tredje ledd og fagskoleloven ny § 15 sjette ledd og ny § 18 tredje ledd.

6.2 Departementets forslag

6.2.1 Fordeling av verdiene ved avvikling av akkreditert virksomhet i aksjeselskaper

Departementet legger til grunn at det kun er innskuddets pålydende (nominell verdi) som skal tilfalle aksjonærene ved avvikling av akkreditert og tilskuddsberettiget virksomhet i aksjeselskaper. Dersom det åpnes opp for en form for avsavnskompensasjon på innskutt kapital, vil dette i realiteten innebære at eiere tillates en fortjeneste, noe som er i strid med hensynet bak utdelingsforbudet.

Departementet legger videre til grunn at i tilfeller hvor tilbakeføringen av innskutt kapital skjer i form av naturalutdeling, skal utdelingen skje til gjenstandenes virkelige verdi på

¹⁸ Jf. Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 7.

¹⁹ Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 8.5.3.

utdelingstidspunktet. Departementet anser det som nødvendig å presisere dette, til hinder for at urealistisk lave bokførte verdier kan legges til grunn for å hente ut naturalgjenstander av virksomheten som overstiger den nominelle verdien av kapitalinnskuddet.

Departementet legger til grunn at de gjenværende verdiene i selskapet, etter at det er gjort fratrekk for selskapets gjeld og kapitalen som er innskutt av eierne, skal fordeles til staten.

For den andelen av gjenværende verdier som stammer fra statlige tilskudd, fremstår dette for departementet som åpenbart og uten behov for ytterligere begrunnelse.

Når det gjelder verdier som stammer fra studentenes egenbetaling, kan det anføres at disse midlene ideelt sett bør tilbakeføres til de som har vært studenter ved institusjonen og som følgelig har innbetalt midlene. Departementet legger imidlertid til grunn dette i praksis ikke vil la seg gjøre på en fornuftig måte. For det første ser departementet for seg at en slik tilbakebetalingsordning til et potensielt stort antall tidligere studenter vil være uforholdsmessig ressurskrevende å administrere, hensett til de presumptivt små summene som vil kunne tilfalle den enkelte student ved slik fordeling. Videre antar departementet at det i mange tilfeller vil være tilnærmet umulig å identifisere hvor stor andel av de gjenværende verdiene i selskapet som stammer fra studentenes egenbetaling.

Departementet foreslår derfor at gjenværende midler i aksjeselskapet, etter at gjeld og innskutt kapital er trukket fra, skal fordeles til staten.

6.2.2 Prosedyrekrav ved avvikling av akkreditert virksomhet

Opphør av akkreditert virksomhet i aksjeselskaper kan skje ved at aksjeselskapet oppløses og avvikles, jf. reglene om dette i aksjeloven kapittel 16. Disse reglene danner et godt grunnlag for en ryddig prosess rundt avviklingen. For stiftelsers vedkommende kan stiftelsen endres eller oppheves etter reglene i stiftelsesloven kapittel 6.

Aksjeselskaper kan beslutte å avvikle akkreditert, tilskuddsberettiget utdanningsvirksomhet uten at aksjeselskapet oppløses og avvikles. Avvikling av akkreditert og tilskuddsberettiget virksomhet kan også skje som følge av ytre forhold, for eksempel at institusjonen ikke lenger tilgodeses i Stortingets budsjettvedtak. Departementet legger til grunn at prinsippene for fordeling av verdiene i aksjeselskapet ved avvikling av akkreditert og tilskuddsberettiget virksomhet overordnet sett vil være like, uavhengig av om aksjeselskapet opprettholdes eller ikke i den forbindelse. Adgangen til å ta ut midler av selskapet som stammer fra tilskudd og egenbetalinger er ikke til stede selv om aksjeselskapet skulle beslutte å avvikle akkreditert virksomhet uten å oppløse aksjeselskapet.

Oppløsnings- og avviklingsreglene i aksjeloven kapittel 16 kommer imidlertid ikke til anvendelse i tilfellene hvor aksjeselskapet opprettholdes. Prinsippene som skisseres i dette kapitlet for fordeling av selskapets midler, gjelder imidlertid tilsvarende i slike tilfeller og det vil derfor være behov for regler som sikrer ryddige og etterprøvbare prosesser også i slike tilfeller.

Departementet foreslår derfor at enkelte av bestemmelsene i aksjeloven kapittel 16 skal anvendes tilsvarende så langt de passer i tilfeller hvor et aksjeselskap vil avslutte akkreditert virksomhet.

Departementet foreslår at det ved avvikling av aksjeselskapets akkrediterte virksomhet skal etableres et avviklingsstyre i henhold til aksjeloven § 16-2 første ledd, og at det skal lages en

avviklingsbalanse mv tilsvarende som etter § 16-6, som skal sendes til departementet så snart den foreligger i revidert stand. Dette vil etter departementets oppfatning legge til rette for en ryddig håndtering av de økonomiske forhold i tilfeller hvor akkreditert og tilskuddsberettiget virksomhet i et aksjeselskap uten at dette skjer gjennom oppløsning av selskapet.

Det vises til forslag til forskrift § 8.

7. Reaksjoner – tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilbaketrekking av akkreditering

7.1 Tvangsmulkt

7.1.2 Bakgrunn og gjeldende rett

Kunnskapsdepartementet har i universitets- og høyskoleloven ny § 8-10 og fagskoleloven ny § 22 fått adgang til å ilegge tvangsmulkt til den som ikke etterkommer pålegg om retting av forhold i strid med loven. Tvangsmulkt kan ilegges noen for å sikre at pålegget etterkommes. Videre angir hjemmelen at mulkten skal ilegges den som det forutgående pålegget retter seg mot. Mulkten skal fastsettes som løpende dagmulkt, fra utløpet av den fristen som er satt i pålegget og inntil forholdet er rettet. Det er også fastsatt at mulkten skal betales til staten.

Adgangen til å ilegge tvangsmulkt overfor private høyskoler og fagskoler er ny ved lovendringen. Departementet er gitt adgang til å gi forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage og lemping av tvangsmulkt.

For nærmere beskrivelse av bakgrunnen for innføring av tvangsmulkt etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, og generelt om tvangsmulkt, viser departementet henholdsvis til Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 14 og Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 31.

7.1.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å gi forskrift om tvangsmulkt som hjemlet i universitets- og høyskoleloven § ny 8-10 annet ledd og fagskoleloven ny § 22 annet ledd.

Et sentralt element ved tvangsmulkten er størrelsen. Departementet viser til at formålet med ileggelse av tvangsmulkt er at mulkten skal tjene som middel for oppfyllelse av pålegg. Hvilken størrelse mulkten må ha for å være egnet for dette formålet, vil variere stort, og vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet blant annet hensett til pålegget som mulkten knytter seg til og individuelle forhold ved institusjonen som ilegges mulkten. Departementet foreslår likevel en øvre grense per dag og totalt som kan ilegges i tvangsmulkt for samme forhold, det vil si et lovbrudd som et pålegg om retting refererer seg til. Departementet foreslår at det fastsettes at størrelsen på mulkten fastsettes etter departementets skjønn, men at det ikke kan ilegges mulkt for samme forhold som overstiger 10 000 kroner per dag og totalt 500 000 kroner.

Et annet spørsmål er når kravene skal forfalle. Departementet foreslår at forfall fastsettes i vedtaket om tvangsmulkt eller i senere påkrav. Departementet foreslår videre at det presiseres at forfall ikke kan inntreffe før tidligst to uker etter at vedtak om tvangsmulkt er sendt til den vedtaket retter seg mot.

Det vises til forslag til forskrift § 9.

7.2 Overtredelsesgebyr

7.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Kunnskapsdepartementet har i universitets- og høyskoleloven ny § 8-11 og fagskoleloven ny § 23 fått adgang til å ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer bestemmelser i fagskoleloven eller universitets- og høyskoleloven. Overtredelsesgebyr kan ikke ilegges

enkeltpersoner, og det er således ikke krav om skyld for illeggelse av gebyr til foretak. Videre er det fastsatt i nevnte lovbestemmelser at størrelsen på overtredelsesgebyret skal fastsettes i det enkelte tilfellet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet har videre fått adgang til å fastsettes forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage og lemping av overtredelsesgebyret.

Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til private fag- og høyskoler er ny, og det eksisterer ingen praksis eller tidligere regler knyttet til illeggelse av slikt overtredelsesgebyr. Bestemmelsen i fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven suppleres imidlertid av kapittel IX i forvaltningsloven, som er vedtatt av Stortinget, men ennå ikke satt i kraft.

For nærmere beskrivelse av bakgrunnen for innføring av overtredelsesgebyr på Kunnskapsdepartementets område, og generelt om overtredelsesgebyr, viser departementet til Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 14 og Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 13.

7.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å forskriftsfeste enkelte bestemmelser om overtredelsesgebyr med hjemmel i universitets- og høyskoleloven ny § 8-11 tredje ledd og fagskoleloven ny § 23 tredje ledd.

Departementet legger til grunn at vilkårene for illeggelse av overtredelsesgebyr fremkommer av universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven, sammenholdt med de generelle reglene om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven. Departementet legger til grunn at det er unødvendig å fastsette en egen liste med momenter som skal eller kan vektlegges i forskrift.

Kronebeløpet skal fastsettes av departementet i den enkelte sak, innenfor maksimumsbeløpet som fastsettes i forskriften.

Departementet foreslår videre at maksimumsbeløpet settes til 1 500 000 kroner.

Departementet viser til Prop. 44 L, hvor det legges til grunn at beløpet må være så stort at det er egnet til å virke preventivt. Dette må gjelde overfor alle potensielle overtredere. Gitt den store forskjellen mellom aktørene som kan ilegges overtredelsesgebyr etter bestemmelsen, med en del aktører som har en økonomi av betydelig størrelse, mener departementet at maksimumsbeløpet må settes forholdsvis høyt. Formålet med forskriftsfesting av et maksimumsbeløp er å bidra til forutberegnelighet og rettssikkerhet for aktørene.

Maksimumsbeløpet må derfor ikke settes urealistisk høyt, og bør innebære en reell binding for departementet. Departementet viser videre til generelle forvaltningsrettslige prinsipper og til Prop. 44 L, der det er lagt til grunn at overtredelsesgebyrer skal være forholdsmessige uavhengig av maksimumsbeløpet. Departementet legger følgelig til grunn at det i praksis kun i ekstraordinære tilfeller og i saker med de større institusjonene vil være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyrer i kronebeløp tett opp mot maksimumsgrensen.

Departementet foreslår etter dette at overtredelsesgebyret ilegges etter departementets skjønn, men at det ikke kan overstige 1 500 000 kroner

Departementet viser til forslag til § 10 i forskriften.

7.3 Tilbaketrekking av akkreditering

7.3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Kunnskapsdepartementet har i universitets- og høyskoleloven ny § 8-12 og fagskoleloven ny § 24 fått adgang til trekke tilbake akkrediteringen til en institusjon som ikke retter alvorlige forhold i tråd med pålegg gitt av departementet.

Departementet har ikke tidligere hatt hjemmel til å trekke tilbake akkreditering. Myndigheten til dette har utelukkende ligget hos Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). NOKUT kan treffe slikt vedtak dersom et studietilbud ikke oppfyller vilkår for akkreditering, eventuelt dersom vilkårene heller ikke oppfylles innen en rettingsfrist gitt av NOKUT.

7.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekking av akkreditering etter universitets- og høyskoleloven ny § 8-12 og fagskoleloven ny § 24.

Departementet legger som utgangspunkt til grunn at reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak ivaretar behovet for saksbehandlingsregler og de berørtes interesser i saker om tilbaketrekking av akkreditering. Dette gjelder for eksempel reglene om veiledning og klage. Departementet legger imidlertid til grunn at vedtak om tilbaketrekking er inngripende for studenter, ansatte og institusjonens eiere som kan gi grunnlag for å vurdere enkelte særlige saksbehandlingsregler i forskrift.

I utgangspunktet kan departementets pålegg om retting, jf. henholdsvis universitets- og høyskoleloven ny § 8-8 og fagskoleloven ny § 20, utformes slik at det oppfyller kravene til forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 16. Selv om et pålegg om retting antakelig vil bety en periode med mer eller mindre løpende korrespondanse mellom institusjonen og departementet, slik at en naturlig vil kunne legge til grunn at parten er kjent med at sak er reist og potensielle konsekvenser, vil det kunne være langt mellom et slikt pålegg om retting og faktisk vedtak om tilbaketrekking av akkreditering eller godkjenning. Dette kan tale for at en ved forskrift innfører en strengere varslingsplikt i saker om tilbaketrekking av akkreditering enn den som følger av fvl. § 16. Det kan for eksempel utformes slik at det stilles krav om en egen skriftlig varsling knyttet til tilbaketrekkingensvedtaket, og at varslingsplikten gjøres absolutt. Departementet mener i utgangspunktet det ikke er behov for en slik regel, men imøteser høringsinstansenes innspill.

Ettersom et vedtak om tilbaketrekking av akkreditering er så inngripende, mener departementet det kan være grunn til å vurdere om vedtaket automatisk skal gis såkalt oppsettende virkning, jf. fvl. § 42. Dette vil bety at tilbaketrekkingen ikke iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, og er således en speilvending av hovedregelen etter forvaltningsloven. En slik løsning vil kunne være en ekstra sikkerhetsventil for institusjonen, ansatte og ikke minst studenter. På den annen side tilsier alvorlighetsgraden som er nødvendig før vedtak om tilbaketrekking, jf. Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 14, at forholdsvis rask iverksettelse ofte vil være påkrevd. Departementet mener at hensynet til studenter på institusjonen veier så tungt at oppsettende virkning bør være hovedregelen. En slik regel vil gi studentene noe bedre tid til å se seg om etter alternative løsninger. Til sammenligning viser departementet til at NOKUT skal gi frister på 3 måneder til ett år ved mulig tilbaketrekking av godkjenning som fagskoletilbyder, jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 5-5- femte ledd.

Ettersom for eksempel domstolsbehandling kan ta svært lang tid, mener departementet det i enkelte tilfeller bør være anledning til umiddelbar iverksettelse. Dette kan være i tilfeller der manglende iverksettelse vil undergrave formålet med universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven, eller andre helt særegne forhold foreligger. Umiddelbar iverksettelse er hovedregelen i norsk forvaltningsrett.

Departementet understreker at det ikke er nødvendig med, eller hjemmel for, særlige regler om re-akkreditering/-godkjenning for institusjon som har mistet akkreditering eller godkjenning etter universitets- og høyskoleloven ny § 8-12 eller fagskoleloven ny § 24. Disse må søke NOKUT om akkreditering på vanlig måte.

De forholdene som skal ligge til grunn for vedtak om tilbaketrekking skal etter loven være alvorlige. Dette tilsier at det ikke lages saksbehandlingsregler der det gis anledning til midlertidig suspensjon av akkreditering, slik NOKUT i noen tilfeller har anledning til å illegge. Når en først har kommet i en situasjon der tilbaketrekking er aktuelt, skal forholdene være av en slik karakter at vedtaket ikke bør være kun midlertidig. Endelig vedtak om tilbaketrekking av akkreditering eller godkjenning betyr at NOKUT må fatte vedtak om eventuell ny akkreditering eller godkjenning etter de reglene som gjelder for dette, jf. over.

8. Økonomisk og administrative konsekvenser

Departementet viser til at forskriften som foreslås her i all hovedsak innebærer en presisering av kravene som allerede er fastsatt i universitets- og høyskoleloven i medhold av Prop. 44 L (2016-2017). Departementet kan derfor ikke se at forslaget medfører nye økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Departementet viser til redegjørelsen for økonomiske og administrative konsekvenser i Prop. 44 L (2016-2017) kapittel 15.

Departementet vil likevel peke på at reguleringen i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, sammenholdt med forslaget til forskrift her, vil medføre at de administrative konsekvensene i betydelig grad vil avhenge av om institusjonen har annen drift enn akkreditert virksomhet, og av omfanget av transaksjoner institusjonen har med nærstående parter. Jo flere nærstående transaksjoner og jo mer kompleks organisatorisk struktur, jo større vil arbeidsbyrden bli. Dette samsvarer med den økte risikoen for urettmessig utnyttelse av tilskudd og studentenes egenbetalinger som komplekse organisatoriske modeller og avtaler med nærstående representerer, samt med departementets kontrollbehov.

Kravene knyttet til regnskapsmessig skille, som de er forslått presisert i denne høringen, vil innebære merarbeid for institusjoner som i dag ikke har tilstrekkelig oversikt over inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld for de respektive delvirksomheter som institusjonen bedriver. Førstegangsetablering av det regnskapsmessige skillet vil innebære arbeid knyttet til oppsett i regnskapssystem og etablering av rutiner, fordelingsnøkler, beskrivelser og avtaler, samt å etablere åpningsbalanse.

Tilsvarende gjelder arbeid knyttet til eventuelt behov for å skaffe oversikt over nærstående, transaksjoner med disse, vurdere hvordan virksomheten skal inndeles regnskapsmessig mv. Dette er en oppstartsjobb som må gjøres. Departementet legger imidlertid til grunn at oversikt over nevnte forhold må anses å ha en verdi for virksomhetene, uavhengig av krav til dette i lov og forskrift.

9. Forslag til forskrift

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder private universiteter og høyskoler etter universitets- og høyskoleloven kapittel 8 og fagskoler etter fagskoleloven.

§ 2 Regnskapsmessig skille mellom akkreditert virksomhet og ikke-akkreditert virksomhet

(1) Regnskapssystemet skal innrettes slik at akkreditert del og ikke-akkreditert del av institusjonens virksomhet er egne ansvarssteder. Det skal etableres åpningsbalanse for ansvarssteder som er pålagt etter forskriften her, med begrunnet tilordning av eiendeler, gjeld og egenkapital.

(2) Med akkreditert del av virksomhet etter første ledd menes drift som direkte kan knyttes til institusjonens akkrediteringer sammenholdt med formål angitt i universitets- og høyskoleloven § 1-1 eller fagskoleloven § 1, herunder formålstjenlige tiltak til studentvelferd for institusjonens studenter som ikke ivaretas av lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader.

(3) Transaksjoner skal bokføres løpende og direkte på ansvarssted. Der direkteføring ikke er mulig, skal fordelingen på ansvarssteder skje i samsvar med den reelle bruken av ressurser.

(4) Alle transaksjoner som gjelder akkreditert virksomhet, skal bokføres på dette ansvarsstedet i regnskapet.

(5) Kostnader i andre deler av virksomheten, skal ikke bokføres på ansvarsstedet for akkreditert virksomhet.

§ 3 Krav til noter i årsregnskapet

Årsregnskapet som fastsettes i henhold til regnskapsloven § 3-1, skal i tillegg til de notekrav som følger av regnskapsloven, ha følgende noteopplysninger:

a) segmentregnskap for hvert av ansvarsstedene pålagt etter denne forskrift § 2, med en inndeling som minst viser sum inntekter, sum kostnader, driftsresultat, sum netto finansposter og årsresultat.

b) oversikt over statlige tilskudd og egenbetaling fra studenter.

c) endring i opptjent og innskutt egenkapital, fordelt på segment.

d) transaksjoner med nærstående parter, fordelt på segment, med spesifisering av minimum transaksjonens art og totalbeløp (også nullbeløp) per avtalepart.

§ 4 Oppbevaringsplikt for regnskapsmateriale mv.

(1) Institusjonene plikter å oppbevare alt regnskapsmateriale som nevnt i bokføringsloven § 13 i fem år. Tilsvarende oppbevaringsplikt gjelder for avtaler om internhandel og annen interntprisingsdokumentasjon som følger av krav etter denne forskrift.

(2) Departementet kan gi pålegg om utvidet oppbevaringstid i forbindelse med tilsyn.

§ 5 Nærstående

(1) Nærstående i universitets- og høyskoleloven § 8-4, fagskoleloven § 16 og i denne forskrift omfatter foretak og personer som nevnt i forskrift til regnskapsloven § 7-30b-1. Et studieforbund er etter denne forskrift å anse som et "foretak" etter definisjonen her.

(2) Avtaler med nærstående skal dokumenteres med skriftlige avtaler. Vilåårene i avtalen skal gjenspeile priser og vilkår som samsvarer med det som ville vært inngått i avtaler mellom uavhengige parter under sammenlignbare forhold og omstendigheter, og hensett til den reelle risikofordelingen og funksjonsfordelingen mellom partene.

(3) Styret skal påse at institusjonens avtaler med nærstående parter skjer i henhold til annet ledd og øvrige krav til disponering av midler som stammer fra tilskudd og egenbetaling. Institusjonen skal kunne redegjøre for hvordan dette er vurdert.

(4) Annet ledd første punktum og tredje ledd gjelder ikke for transaksjoner med totalbeløp mindre enn 10 000 kroner med en og samme nærstående avtalepart i ett regnskapsår.

§ 6 Overføring av driftsoverskudd

(1) Institusjoner som mottar tilskudd, har anledning til å se virksomheten som helhet over tid, og kan overføre overskudd fra et år til et annet. Dette skal gjøres på en slik måte at tilskudd og egenbetalinger kommer studentene til gode.

(2) Institusjonens styre skal kunne dokumentere en begrunnet oppbygging av egenkapitalen, herunder hvordan akkumulerte midler som stammer fra tilskudd og egenbetalinger skal komme studentene til gode.

§ 7 Meldeplikt

(1) Institusjoner skal uten ugrunnet opphold varsle departementet når det er truffet beslutning om fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten. Opphør av akkreditert virksomhet, uten at selskapet, stiftelsen eller studieforbundet oppheves, omfattes også av meldeplikten.

(2) I varselet skal det opplyses i overordnet form om hvilken disposisjon som skal gjennomføres, parter som er involvert og tidspunkt for gjennomføring.

§ 8 Særskilt om avvikling av akkreditert virksomhet

(1) Ved avvikling av akkreditert virksomhet i institusjoner som mottar tilskudd og som er organisert som aksjeselskaper, skal verdiene i selskapet tilfalle staten etter at selskapets gjeld og aksjonærenes innskutte kapital er trukket fra.

(2) Innskutt kapital etter første ledd beregnes til innskuddets pålydende. Ved uttak av naturalier, skal beregningen skje til gjenstandenes virkelige verdi på dagen for uttak.

(3) Bestemmelsene i aksjeloven kapittel 16 gjelder så langt de passer ved avvikling av akkreditert virksomhet. Aksjeloven § 16-2 annet ledd og § 16-6 gjelder tilsvarende i tilfeller hvor akkreditert og tilskuddsberettiget virksomhet opphører uten at aksjeselskapet oppheves og avvikles.

(4) Fortegnelse og balanse i revidert stand etter aksjeloven § 16-6 annet ledd skal sendes til departementet uten ugrunnet opphold. Avviklingsstyret i selskapet skal uten ugrunnet opphold sørge for innbetaling til staten av dens andel av selskapets verdier i henhold til første ledd.

(5) Første til fjerde ledd gjelder så langt de passer tilsvarende for institusjoner som er organisert som studieforbund.

(6) Ved avvikling av akkreditert virksomhet i stiftelser gjelder reglene i lov 15. juni 2011 om stiftelser.

§ 9 Tvangsmulkt

(1) Størrelsen på tvangsmulkten etter universitets- og høyskoleloven § 8-10 og fagskoleloven § 22 fastsettes etter departementets skjønn, men kan for samme forhold ikke overstige 10 000 kroner per dag og totalt 500 000 kroner.

(2) Tidspunkt for forfall skal fastsettes i vedtaket om ileggelse av tvangsmulkt eller ved senere påkrav. Forfall kan inntreffe tidligst to uker etter at vedtak om tvangsmulkt eller påkrav om betaling er sendt til den det retter seg mot.

§ 10 Overtredelsesgebyr

Størrelsen på overtredelsesgebyret etter universitets- og høyskoleloven § 8-11 og fagskoleloven § 23 fastsettes etter departementets skjønn, men kan ikke overstige 1 500 000 kroner.

§ 11 Tilbaketrekking av akkreditering og godkjenning

Vedtak om tilbaketrekking av akkreditering etter universitets- og høyskoleloven § 8-12 eller godkjenning etter fagskoleloven § 24 skal normalt ikke iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Tilsvarende gjelder når en part eller annen med rettslig klageinteresse har

reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, eller har brakt en sak inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Vedtaket kan iverksettes umiddelbart i særlige tilfeller.