



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/5299-

10.11.2015

Vedr. statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS

Jeg viser til brev 3. november 2015, der Kontroll- og konstitusjonskomiteen stiller følgende spørsmål:

Fulgte kunnskapsministeren spesielt opp Riksrevisjonens bekymring om hvorvidt statstilskuddet til høyskolene NITH, Westerdals og NISS ble brukt i tråd med universitets- og høyskoleloven?

Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen gjennomførte i 2013 en revisjon av Kunnskapsdepartementets forvaltning av tilskuddene til private høyskoler og fagskoler. Revisjonen ble innledet med vedlagte e-post fra Riksrevisjonen til Kunnskapsdepartementet 11. september 2013 med forespørsel om departementets aktiviteter og planer. Departementet svarte på denne forespørselen med vedlagte brev 20. september 2013.

I vedlagte brev 28. februar 2014 oppsummerer Riksrevisjonen resultatene av revisjonen. Riksrevisjonen viser til at departementet utfører formalkontroll av regnskapene til de private høyskolene. Riksrevisjonen ber også departementet redegjøre for bl.a. årsaken til at forskrift om tilsyn ikke er fastsatt og at tilsynsansvaret ikke er utredet.

Riksrevisjonen hadde valgt ut syv private høyskoler for en nærmere kontroll av relasjonene til nærstående parter. Revisjonen viser at det for et flertall av skolene forekommer transaksjoner med nærstående parter og at dette ikke fremkommer av regnskapsrapporteringen. For enkelte

dreier det seg om betydelige beløp. Det ble ikke funnet tilfeller hvor det er foretatt overføringer til nærstående uten motytelse. Det er heller ikke funnet tilfeller hvor ytelse er verdsatt betydelig over markedspris, men det kan i enkelte tilfeller være en utfordring å vurdere hva som er den faktiske markedspris.

Videre viser Riksrevisjonen til at Westerdals høyskole AS og NISS høyskole AS de siste to årene hadde hatt store overskudd og bygd opp en betydelig egenkapital. Med utgangspunkt i universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet har en tilfredsstillende oppfølging av høyskolene for å sikre at det statlige tilskuddet og egenbetaling fra studentene kommer studentene til gode. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet eventuelt har vurdert å redusere tilskuddsutbetalingene til høyskolene med stort overskudd og høy egenkapital, og hvordan egenkapitalen blir behandlet ved en eventuell avvikling av høyskolene. Riksrevisjonen viser også til at Westerdals høyskole AS og NISS høyskole AS inngår i et felles konsern. Ifølge notene til regnskapet har morselskapet tatt opp lån med pant i de to høyskolenes bankinnskudd, fordringer, aksjer i datterselskaper osv. Riksrevisjonen er orientert om at departementet er oppmerksomt på denne problemstillingene, og ber opplyst om departementet har foretatt noen nærmere vurdering av dette og om en slik tilordning er innenfor tilskuddsmottakers fullmakter.

I vedlagte brev til Riksrevisjonen 20. mars 2014 viser departementet til at det har nedsatt en ekspertgruppe for å utrede og klargjøre tilsynsansvaret for private høyskoler og fagskoler. Ekspertgruppen skal bl.a. utrede ev. endringer i regelverket for å sikre hensiktsmessig gjennomføring av tilsyn og foreslå hvordan tilsyn bør utføres og organiseres. Departementet viser også til å ha videreutviklet krav til ledelseskomentarer til regnskapsrapporteringen for 2013, hvor det bl.a. er krav til opplysninger om transaksjoner med nærstående. Kravene til rapportering om transaksjoner med nærstående er ytterligere utvidet fra 2014.

Videre viser departementet til å ha hatt dialog med bl.a. Westerdals høyskole AS og NISS høyskole AS. I kontakten er det bl.a. lagt vekt på at høyskolene har vært i en prosess der fagskoleutdanninger har blitt godkjent som høyere utdanning, og at det derfor har vært jobbet med organisatoriske endringer av virksomheten. Departementet viser videre til at det ikke har vurdert å redusere tilskuddet til disse høyskolene, men avventer gjennomgang av finansieringssystemet for univiersitets- og høyskolesektoren.

I svaret til Riksrevisjonen viser departementet også til at fusjonen mellom Norges informasjonsteknologiske høyskole AS (NITH), Westerdals høyskole AS og NISS høyskole AS følges opp som del av den normale prosedyren. Departementet har i dialogen med de aktuelle institusjonene presisert at statlige tilskudd og studenters egenbetaling skal komme studentene til gode.

I Dokument 1 (2014-2015), overlevert Stortinget 16. oktober 2014, finner Riksrevisjonen det *"kritikkverdige at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp tilskudd til private høyskoler og private fagskoler"*.

Riksrevisjonen viser til at *"Kunnskapsdepartementet har ikke evaluert tilskuddsordningene de siste ti årene, slik regelverket krever. Dette medfører at departementet i begrenset grad har kunnskap om tilskuddsordningene er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål, samt om midlene forvaltes og brukes på en samfunnsøkonomisk forsvarlig måte. Det har ikke vært gjennomført tilsyn ved de private høyskolene de siste årene. [...] Tilsyn skal bidra til å sikre at tilskuddsmottakerne oppfyller pliktene de er pålagt i gjeldende lover. Departementet har nylig satt ned en ekspertgruppe som skal utrede regelverket, revidere retningslinjer og foreslå hvordan tilsyn bør gjennomføres for private høyskoler og private fagskoler"*.

Videre mener Riksrevisjonen at Kunnskapsdepartementet *"har hatt en mangelfull oppfølging av høyskoler med betydelig overskudd og høy egenkapital. Departementet har opplyst at det foreløpig ikke har vurdert å redusere tilskuddene, men viser til at det er startet opp en generell gjennomgang av finansieringssystemet. Departementet har ikke tatt stilling til hvordan egenkapitalen blir behandlet ved en eventuell avvikling av skolene. Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet ikke på et tidligere tidspunkt har iverksatt konkrete tiltak overfor høyskoler og fagskoler med svak økonomi. Revisjonen viser at flere av høyskolene og fagskolene har økonomiske utfordringer og er avhengige av bidrag fra morselskap eller andre nærstående parter for å kunne opprettholde driften. Ved en eventuell nedleggelse av skolene er det risiko for at studentenes rettigheter ikke oppfylles og at statstilskuddet går tapt. En gjennomgang av tilskuddsmottakernes regnskaper viser at det forekommer et visst omfang av transaksjoner med nærstående parter. Riksrevisjonen finner det uheldig at departementet tidligere ikke har stilt krav om rapportering av transaksjoner med nærstående. Riksrevisjonen er kjent med at departementet fra 2013 har stilt krav om rapportering fra private høyskoler, men ikke fra private fagskoler. Denne typen transaksjoner kan medføre risiko for ulovlig uttak av verdier. Riksrevisjonen har i forbindelse med revisjon av tilskudd til private skoler rapportert til Stortinget om tilfeller av uheldige transaksjoner med nærstående, blant annet leveranser fra samme eier uten dokumentasjon på bruk av markedspris og uheldige dobbeltroller. Dette kan resultere i at tilskuddene ikke benyttes som forutsatt og ikke kommer elevene til gode"*.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet vurderer følgende tiltak *"å sikre at regelverket for tilskuddsforvaltning etterleves, slik at departementet blant annet blir i bedre stand til å vurdere måloppnåelse"*.

I behandlingen av Dokument 1 (2014-2015) viser komiteen bl.a. til at det rettes kritikk for mangelfull oppfølging av tilskuddene til private høyskoler og fagskoler, og at tilskuddsordningene ikke har vært evaluert de ti siste årene, slik regelverket krever, jf. Innst. 130 S (2014-2015). Komiteen er kjent med at dette arbeidet nå er igangsatt ved utredning av regelverk og tilsyn i regi av en ekspertgruppe.

Departementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen har funnet det kritikkverdige at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp tilskudd til private høyskoler og fagskoler. Departementet har lagt Riksrevisjonens merknader og Stortingets

behandling til grunn i utviklingen av systemet for tilskuddsforvaltning og for oppfølgingen av private høyskoler.

Departementets utvikling av systemet for forvaltningen av tilskuddene til private høyskoler og fagskoler

Departementets oppfølging baserer seg i utgangspunktet på de private høyskolenes årsrapportering, som inkluderer årsrapport og årsregnskap, og ev. ytterligere rapportering. Departementets oppfølging har omfattet analyse av institusjonenes resultater på utvalgte indikatorer innen bl.a. utdanning, forskning og internasjonalisering. Institusjonenes resultater og departementets analyser er også presentert i departementets årlige tilstandsrapporter om høyere utdanning som publiseres på departementets nettsider.

For å strukturere og styrke arbeidet med oppfølgingen av tilskudd til de private høyskolene har departementet utarbeidet et skriftlig dokumentert system for oppfølging. Dette omfatter analyse og vurdering av både økonomi og andre resultater, herunder studiepoengproduksjon. Dette ble lagt til grunn for gjennomgangen av årsrapport og foreløpig årsregnskap for 2014 som ble levert i mars 2015. Departementet har videre bedt om at de private høyskolene som mottar tilskudd fra departementet, for budsjettåret 2015 rapporterer om alle transaksjoner med nærstående. Dette vil danne grunnlag for en bedre kontroll av disse forholdene i 2016.

Departementet sendte brev til de private høyskolene som mottar tilskudd, med tilbakemelding på årsrapporteringen i september 2015. Flere private høyskoler, inkl. Westerdals – Oslo School of Arts, Communication and Technology (Westerdals ACT), fikk egne tilbakemeldinger om deler av rapporteringen og ble bedt om ytterligere rapportering, ref. nedenfor.

Departementet oppnevnte i 2013 en ekspertgruppe for å utrede regelverket for bruk av offentlige tilskudd og egenbetaling, og tilsyn med private høyskoler og fagskoler. Ekspertgruppen overleverte rapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste* i desember 2014. Ekspertgruppen foreslår tydeligere økonomisk regulering og endringer i tilsynet med private høyskoler og fagskoler. Departementet sendte rapporten på høring med frist 1. juni 2015, og arbeider nå med oppfølging av denne, jf. Prop. 1 S (2015-2016). Departementet tar sikte på at forslag til endringer i regelverket kan sendes på høring våren 2016 og at et forslag kan fremmes for Stortinget innen utgangen av 2016.

Oppfølging av NITH, Westerdals og NISS og Westerdals ACT

Norges informasjonsteknologiske høyskole AS (NITH), Westerdals høyskole AS (Westerdals) og NISS høyskole AS (NISS) har fått tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjetter. Departementet har fulgt opp disse tilskuddene basert på den årlige rapporteringen til departementet. Departementet har særlig vurdert driftsresultat og soliditet, og oppfølgingen har skjedd gjennom skriftlige tilbakemeldinger eller gjennom møter med institusjoner med utilfredsstillende økonomiforvaltning. NITH har vært en av disse institusjonene.

Departementets oppfølging har vist at NITH, Westerdals og NISS var blant høyskolene som har hatt betydelig egenkapitalandel, og planla å iverksette en særskilt oppfølging av dette, jf.

vedlagte brev 20. september 2013 til Riksrevisjonen. En slik særskilt oppfølging ble ikke iverksatt. Departementet kom til at oppfølgingen burde gjøres i forbindelse med den ordinære rapporteringen. Dette bl.a. i lys av at høyskolene var i en prosess for videreutvikling og reorganisering av virksomheten. Departementet hadde også satt ned en ekspertgruppe for å utrede og vurdere regelverket for tilskudd til og tilsyn med private høyskoler og fagskoler

NITH, Westerdals og NISS var heleid av Anthon B. Nilsen skoledrift AS, som er heleid av Anthon B. Nilsen utdanning AS (ABNU). ABNU har orientert departementet om arbeidet med å utvikle virksomhet som har vært godkjent og fått statsstøtte som fagskoleutdanning og voksenopplæring til å bli akkreditert som høyere utdanning. De budsjettmessige konsekvensene av dette har vært forelagt Stortinget i de ordinære budsjettprosessene, jf. for eksempel Prop. 1 S (2012-2013).

I møter 20. november og 11. desember 2013 orienterte høyskolene og ABNU om arbeidet med å samle utdanning som var akkreditert på høyskolenivå i én organisasjon. I en presentasjon i møtet 11. desember 2013 orienterte ABNU om at fusjonen var planlagt som en konsernintern transaksjon som utløser gevinst, og at ABNU legger til grunn at dette kan gjennomføres i tråd med universitets- og høyskolelovens forbud mot utdeling av utbytte og overføring av overskudd til eier eller dens nærstående. Departementet tok dette til orientering og viste til at dersom ABNU ønsket spørsmål avklart med departementet, må det tas opp skriftlig. Departementet mottok ikke slike spørsmål, men fikk vedlagte brev fra ABNU 27. januar 2014. I brevet orienterer ABNU om at aksjene i Westerdals og NISS er overdratt til NITH. Videre orienterer ABNU om at det planlegges å vedta og gjennomføre fusjon av selskapene i løpet av første halvår 2014.

NITHs kjøp av aksjene i Westerdals og NISS fremkommer også av regnskapet til Westerdals for 2013, som ble rapportert til KD i juli 2014. I årsregnskapene til Anthon B. Nilsen skoledrift AS og Westerdals ACT for 2014, som ble rapportert til KD i juli 2015, ble fusjonen og det ansvarlige lånet som finansierte NITHs kjøp av Westerdals og NISS, presentert.

Fusjonen ble gjennomført 2. juli 2014. Ved fusjonen skiftet NITH navn til Westerdals – Oslo School of Art, Communication and Technology AS (Westerdals ACT).

Private høyskoler, ev. deres eiere, fastsetter selv hvordan virksomheten organiseres, forutsatt at kravene i universitets- og høyskoleloven kap. 8 er fulgt. Departementet skal ikke godkjenne organisatoriske endringer, men alle endringer i bl.a. selskapsform og eierskap skal rapporteres til departementet omgående. Dette kravet er tatt inn i det årlige tilskuddsbrevet til private høyskoler.

Jeg ser at departementet kunne ha stilt spørsmål om transaksjonene og måten fusjonen ble gjennomført på i forbindelse med orienteringene fra ABNU og før vi mottok den ordinære rapporteringen. Departementet kom til at høyskolene burde følges opp på vanlig måte i forbindelse med årsrapporteringen. I vedlagte brev til Riksrevisjonen 20. mars 2014 viser departementet til at fusjonen mellom NITH, Westerdals og NISS følges opp som del av departementets normale prosedyre. Videre vises det til at departementet har under vurdering

om de avtalene og transaksjonene som er gjennomført og planlegges gjennomført er i tråd med forutsetningene i tilskuddsbrevet og kravene i universitets- og høyskoleloven. Departementet viser også til at oppfølgingen ikke er avsluttet.

Departementet vurderte det som hensiktsmessig å avvente rapportering om gjennomføringen av fusjonen før det ble vurdert ytterligere oppfølging. Rapporteringen om dette kom i juli 2015 i forbindelse med oversendelse av godkjent årsregnskap for 2014.

I vedlagte brev 14. september 2015 til Westerdals ACT gir departementet en tilbakemelding på høyskolens rapportering for 2014. Departementet legger til grunn at høyskolens samlede rapportering av transaksjoner med nærstående er overordnet, og ber om en nærmere spesifisering innen 15. oktober 2015. I vedlagte brev 13. oktober 2015 gir Westerdals ACT en ytterligere rapportering av transaksjoner med nærstående.

I vedlagte brev til Westerdals 5. november 2015 ber departementet om ytterligere redegjørelser om transaksjonene. Departementet ber Westerdals ACT dokumentere hvordan den og Westerdals, NISS og NITH i fusjonen i 2014 sikrer og har sikret at statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene kommer og har kommet studentene til gode. Departementet har bedt Westerdals ACT særlig gjøre rede for og dokumentere hvorfor sammenslåingen av Westerdals, NISS og NITH ble gjennomført ved at NITH kjøpte aksjene i NISS og Westerdals.

Departementet har også bedt om at det redegjøres for hvorfor samlingen av virksomhetene ikke i stedet ble gjennomført etter reglene om fusjon mellom selskaper med samme eier. En slik fusjon ville skjedd uten forutgående aksjeoverdragelser. Departementet har også bedt om redegjørelse for de prinsipper som er fulgt ved fastsettelsen av prisen på aksjene, samt all dokumentasjon som er utarbeidet i den forbindelse.

Kunnskapsdepartementet er kjent med at ABNU har besluttet å tilbakeføre 20 mill. kroner som ble overført fra NITH til Anthon B Nilsen Skoledrift AS ved kjøp av høyskolene NISS og Westerdals, samt slette gjelden på 85 mill. kroner Westerdals Oslo ACT har til eierselskapet. Departementet avventer Westerdals ACT sine svar på spørsmålene som er stilt i nevnte brev, og vil vurdere hvordan saken bør følges opp etter å ha mottatt disse.

Presseomtalen den siste tiden omhandler også forhold fra perioden hvor Westerdals var godkjent under dagjeldende privatskolelov kap. 6A og senere voksenopplæringsloven kap. 4. Disse kapitlene regulerte private skoler på videregående opplærings nivå som ikke ga formell kompetanse og som heller ikke fulgte offentlige læreplaner.

Det har også blitt stilt spørsmål om Westerdals hadde et ikke-godkjent tilbud om film- og tv som feilaktig ble rapportert inn under det godkjente tilbudet "Tekstforfatter", med den konsekvens at det urettmessig ble gitt statstilskudd til skolen og utdanningsstøtte til elevene, herunder støtte til skolepenger fra Lånekassen. Westerdals har både i forbindelse med overgangen til universitets- og høyskoleloven i 2011 og i brev til departementet i oktober i år

oplyst at film og tv-tilbudet var en spesialisering innenfor det godkjente "Tekstforfatter"-tilbudet.

Departementet har nå satt i gang undersøkelser for å få klarhet i om film- og tv-tilbudet lå innenfor skolens godkjenning. Departementet ba i vedlagte brev 12. oktober 2015 Westerdals om å redegjøre for det faglige innholdet i studieretningen "Tekstforfatter" i praksis og hvordan film og tv inngikk i dette. Westerdals svarte i vedlagte brev 23. oktober 2015 at film- og tv var en spesialisering innen "Tekstforfatter". I vedlagte brev 2. november 2015 har departementet bedt om at Westerdals ACT innen 1. desember 2015 gir grundige redegjørelser og relevant dokumentasjon av blant annet det faglig innholdet i film- og tv-tilbudet i perioden 2001–2011.

Samlet vurdering

Jeg ser alvorlig på at Riksrevisjonen har funnet det kritikkverdige at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp tilskudd til private høyskoler og fagskoler. Departementet har gjort flere endringer for å systematisere og utvikle oppfølgingen av tilskudd til private høyskoler:

- Fra regnskapsåret 2014 har vi laget et bedre system, som både analyserer økonomi og faglige resultater ved den enkelte private høyskole. Dette gir et mer helhetlig grunnlag for oppfølging.
- Alle private høyskoler som mottar tilskudd får en egen tilbakemelding på rapporteringen. Noen blir bedt om å utbedre enkelte områder og det kan stilles krav til ytterligere rapportering.
- For regnskapsåret 2015 har KD bedt om at private høyskoler rapporterer alle transaksjoner med nærstående. Dette vil danne grunnlag for en bedre kontroll av disse forholdene i 2016.

Departementets oppfølging av tilskudd til private høyskoler er basert på etterfølgende analyse og kontroll av rapportering. Departementet kunne ha hatt en særskilt oppfølging av egenkapitalnivået til NITH, Westerdals og NISS, selv om institusjonene var i en prosess for viderutvikling og reorganisering og ekspertutvalget var satt ned. Departementet kunne også ha stilt flere spørsmål tidligere om fusjonen. I stedet ble vanlig praksis for oppfølging fulgt. Oppfølgingen er p.t. ikke avsluttet. Departementet ser at oppfølgingen av transaksjonene som ledet til etableringen av Westerdals ACT, samlet sett har tatt lang tid og at det kunne vært stilt spørsmål til høyskolen på et tidligere tidspunkt.

Regelverket for private høyskolars bruk av tilskudd og egenbetaling er overordnet. Tilsynsfunksjonen er lagt til departementet, og er ikke nærmere beskrevet. Ekspertgruppen, som ble nedsatt høsten 2013, har sett nærmere på dette. Rapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste ble levert 12. desember 2014*, og gir departementet anbefalinger og vurderinger både om et tydeligere regelverk og endret organisering av tilsyn. Rapporten ble sendt på høring 25. februar 2015 med høringsfrist 1. juni 2015. Departementet vurderer nå konkrete forslag til oppfølging. Departementet mener det er behov for et klarere regelverk og endringer i organiseringen av tilsynet, og tar sikte på å sende forslag til

regelverksendringer på høring våren 2016 og at et forslag kan fremmes for Stortinget innen utgangen av 2016.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg:

E-post 8. juni 2011 fra Anthon B. Nilsen utdanning AS til departementet
E-post 11. september 2013 fra Riksrevisjonen til departementet
Brev 20. september 2013 fra departementet til Riksrevisjonen
Brev 27. januar 2014 fra Anthon B. Nilsen utdanning AS til departementet
Brev 28. februar 2014 fra Riksrevisjonen til departementet
Brev 20. mars 2014 fra departementet til Riksrevisjonen
Brev 14. september 2015 fra departementet til Westerdals ACT
Brev 12. oktober 2015 fra departementet til Anthon B. Nilsen utdanning AS
Brev 13. oktober 2015 fra Westerdals ACT til departementet
Brev 23. oktober 2015 fra Westerdals ACT til departementet
Brev 2. november 2015 fra departementet til Westerdals ACT
Brev 5. november 2015 fra departementet til Westerdals ACT