

Høring

Forslag til ny regulering av tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler

Innhold

1	Innledning.....	5
2	Høringens hovedinnhold.....	7
3	Rapport fra ekspertgruppe - « <i>Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste</i> » 9	
3.1	Ekspertgruppens rapport	9
3.2	Høring av ekspertgruppens forslag	11
4	Private høyskoler	12
4.1	Generelt.....	12
4.2	Akkreditering fra NOKUT.....	13
4.3	Finansiering.....	14
4.4	Tilsyn	16
5	Private fagskoler	17
5.1	Generelt.....	17
5.2	Godkjenning.....	18
5.3	Finansiering.....	18
5.4	Tilsyn	20
6	Formålet bak regulering av tilskudd og egenbetaling	20
6.1	Regulering av tilskudd	20
6.2	Regulering av egenbetaling.....	22
7	Begrensninger i tillatt organisasjonsform.....	23
7.1	Gjeldende rett.....	23
7.2	Ekspertgrupperapport.....	23
7.3	Departementets vurdering	25
7.4	Departementets forslag	29
8	Hva kan tilskudd og egenbetaling benyttes til?.....	29
8.1	Gjeldende rett.....	29
8.2	Ekspertgrupperapport.....	32
8.3	Departementets vurdering	35
8.4	Departementets forslag	38
9	Tillatt virksomhet i samme rettssubjekt – krav om økonomiske skille.....	39
9.1	Gjeldende rett.....	39
9.2	Ekspertgrupperapport.....	40

9.3	Departementets vurdering	43
9.4	Departementets forslag	45
10	Utdelinger.....	46
10.1	Gjeldende rett	46
10.2	Ekspertgrupperapport	47
10.3	Departementets vurdering	51
10.4	Departementets forslag.....	61
11	Verdioverføring ved avvikling	62
11.1	Gjeldende rett	62
11.2	Ekspertgrupperapport	63
11.3	Departementets vurdering	65
11.4	Departementets forslag.....	66
12	Regulering av salg, omdanning, fusjon og fisjon.....	66
12.1	Gjeldende rett	67
12.2	Ekspertgrupperapport	68
12.3	Departementets vurdering	69
12.4	Departementets forslag.....	72
13	Overføring av positivt årsresultat til senere driftsår.....	72
13.1	Gjeldende rett	73
13.2	Ekspertgrupperapport	74
13.3	Departementets vurdering	75
13.4	Departementets forslag.....	77
14	Transaksjoner med nærstående	78
14.1	Gjeldende rett	78
14.2	Ekspertgrupperapport	79
14.3	Departementets vurdering	81
14.4	Departementets forslag.....	84
15	Styrets ansvar	84
15.1	Gjeldende rett	84
15.2	Ekspertgrupperapport	86
15.3	Departementets vurdering	88
15.4	Departementets forslag.....	90

16	Tilsyn.....	90
16.1	Gjeldende rett	91
16.2	Ekspertgrupperapport	92
16.3	Departementets vurderinger	95
16.4	Departementets forslag.....	98
17	Krav om rapportering av data.....	98
17.1	Gjeldende rett	98
17.2	Ekspertgrupperapport	99
17.3	Departementets vurdering	100
17.4	Departementets forslag.....	101
18	Krav til årsregnskap og revisjon.....	101
18.1	Gjeldende rett	101
18.2	Ekspertgrupperapport	102
18.3	Departementets vurdering	103
18.4	Departementets forslag.....	104
19	Reaksjoner.....	104
19.1	Gjeldende rett	104
19.2	Ekspertgrupperapport	105
19.3	Departementets vurdering	106
19.4	Departementets forslag.....	115
20	Diverse	115
20.1	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	115
20.2	Grunnloven § 97 – forbud mot tilbakevirkende kraft	116
20.3	Grunnloven § 105 – ekspropriasjon	117
20.4	Overgangsregler	117

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler og lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning. Forslagene omfatter private høyskoler og fagskoler. Forslagene retter seg i hovedsak mot krav til bruk av statlig og offentlig tilskudd og egenbetaling, med tilhørende regulering av rapportering, regnskap, kontroll og tilsyn.

Arbeidet med nytt regelverk vil foregå i to trinn. Dette er første trinn som består av forslag til endringer i lov som fremgår av høringsnotatet her. Som andre trinn vil departementet utarbeide forskrift som følger opp de foreslåtte reguleringsene. Utkast til forskrift vil bli sendt på alminnelig høring.

Private høyskoler og fagskoler spiller en viktig rolle i det norske utdanningssystemet og bidrar til utdanning av kandidater og utvikling av kompetanse av stor betydning for samfunns- og arbeidsliv. Departementets inntrykk er at private tilbydere i både høyskolesektoren og fagskolesektoren er seriøse og profesjonelle aktører, med et primært formål å tilby studentene faglig relevant utdanning av høy kvalitet. Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, har som formål å støtte opp om denne virksomheten, og bidra til å sikre at institusjonenes virksomhet drives profesjonelt og innenfor forutsigbare og ryddige rammer. Departementet ønsker å legge til rette for solid drift, klare ansvarsforhold og ryddige og åpne forhold om virksomhetens økonomi både i fagskole- og høyskolesektoren.

Høyere utdanning og fagskoleutdanning er et offentlig velferdsgode. En rekke private høyskoler og fagskoler mottar statlig eller offentlig tilskudd til utdanningsvirksomheten, og alle private institusjoner kan til forskjell fra offentlige aktører ta egenbetaling av studentene. Studenter ved godkjente høyskole- og fagskoletilbud har rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen. Formålet med de offentlige tilskuddene er å bidra til at institusjonene tilbyr studentene utdanning av høy kvalitet, og i tråd med akkrediteringen, formålene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, sektormålene, og samfunnsmandatet for øvrig.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar for høyskole- og fagskoleutdanninger som er offentlig akkreditert eller godkjent.¹ NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) er nasjonalt kvalitetssikringsorgan og bidrar til å utvikle kvaliteten i utdanninger og ved institusjoner. NOKUT har ansvaret for å akkreditere og godkjenne offentlig og privat utdanning som høyskoler og fagskoler ikke har fullmakt til å akkreditere eller godkjenne selv.²

¹ Riktig terminologi er at NOKUT *akkrediterer* høyskoleutdanning og *godkjenner* fagskoleutdanning. I det videre brukes akkreditert/godkjent delvis om både høyskole- og fagskoleutdanning.

² NOKUT er et faglig uavhengig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. Formålet med NOKUTs arbeid er blant annet å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning slik at samfunnet har tillit til at utdanningskvaliteten ved lærestedene er god. NOKUTs arbeidsoppgaver inkluderer å akkreditere universiteter og høyskoler og godkjenne fagskoler og føre tilsyn

At de private høyskolene og fagskolene har et viktig samfunnsmandat, kommer tydelig til uttrykk blant annet ved at de, på samme måte som de offentlige utdanningsinstitusjonene, er omfattet av departementets fire overordnede sektormål som er felles for høyere utdanning, fagskoleutdanning og forskning, jf. Prop. 1 S (2015-2016):

- *Høy kvalitet i utdanning og forskning*
- *Forskning og utdanning for velferd, verdiskapning og omstilling*
- *God tilgang til utdanning*
- *Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem*

Studentene investerer både tid og midler i en utdanning ved en privat høyskole eller fagskole. Utdanningen skal resultere i et grunnlag for videre yrkesutøvelse. Det sentrale hensynet bak forslagene i dette høringsnotatet er å tilrettelegge for at studentene får en utdanning av høy kvalitet, i samsvar med regelverket.

Departementet mener dagens reguleringer av tilskudd og egenbetaling er for overordnet, og at det på enkelte områder er uklart. På denne bakgrunn satt regjeringen Stoltenberg II høsten 2013 ned en ekspertgruppe ledet av Marianne Andreassen, for å utrede regelverket om tilskudd og egenbetaling for private høyskoler og fagskoler. Da regjeringen Solberg tiltrådte høsten 2013, ble arbeidet til ekspertgruppen besluttet videreført. Ekspertgruppen leverte sin rapport, «*Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste*», i desember 2014. Departementet følger i dette høringsnotatet opp forslagene fra ekspertgruppen.

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet skal sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med formålet. Departementet ønsker et regelverk som på en god måte balanserer samfunnets interesse i å sikre at midlene benyttes i tråd med formålet, og samtidig ikke pålegger institusjonene uforholdsmessige og ressurskrevende plikter, blant annet gjennom regnskaps- og rapporteringskrav. Departementet vektlegger samtidig hensynet til at det skal kunne føres en effektiv og tilstrekkelig kontroll med at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med de til enhver tid gjeldende reguleringene. Departementet mener reguleringene vil bidra til bedre forutsetninger for å føre et effektivt og målrettet kontroll og tilsyn med at midlene er benyttet i tråd med forutsetningene, og at driften for øvrig er i tråd med regelverket.

Departementet har i 2016 etablert en ny tilsynsenhet som skal sikre bedre oppfølging og kontroll med at regelverket følges. Departementet vil i 2016 arbeide videre med å utarbeide forslag til forskrifter til loven som gir tydelige og forutsigbare rammer for

med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen ved norske læresteder. Dette omfatter både statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner og fagskoler.

tilsynsarbeidet. Departementet vil herunder også vurdere fremtidig organisering av tilsynet med private høyskoler og fagskoler.

Regjeringen har tatt flere initiativ for å bidra til å styrke kvaliteten i høyere utdanning og for fagskoler. Departementet la frem en strukturreform i høyere utdanning i Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Store endringer har skjedd og finner sted i universitets- og høyskolesektoren nå. Også for private institusjoner har det medført store endringer i institusjonslandskapet. Det vil i 2016 bli lagt frem en egen stortingsmelding om fagskoler, og en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning vil bli lagt frem i 2017. Departementet vil videre foreta en gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler, og vil presentere videre prosess for dette arbeidet i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2017.

2 Høringens hovedinnhold

Kapittel 3 omtaler ekspertgrupperapporten som danner utgangspunktet for forslagene i dette høringsnotatet. Dette inkluderer de sentrale anbefalingene fra ekspertgruppen samt en kort omtale av høringen av rapporten. Nærmere omtale av forslagene fremgår i tilknytning til de ulike temaene i høringsnotatet.

I kapittel 4 og 5 presenteres de viktigste rammebetingelsene og fakta knyttet til henholdsvis private høyskoler og fagskoler. I kapittel 6 gis det en kort beskrivelse av relevant regelverk og hensynene bak reguleringene av offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling.

Departementets forslag behandles i kapittel 7 – 19.

Kapittel 7 omhandler krav til organisasjonsform. Departementet foreslår et krav om at NOKUT-godkjent utdanning må drives innenfor selskapsformene stiftelse eller aksjeselskap. Stiftelsesloven og aksjeselskapsloven, med tilhørende krav i regnskapsloven, vil dermed gjelde for alle virksomheter som driver akkreditert høyskoleutdanning eller godkjent fagskoleutdanning.

I kapittel 8 behandles departementets forslag til presiseringer av hva vilkåret om at midlene skal komme «*studentene til gode*» innebærer med hensyn til hva tilskudd og egenbetaling lovlig kan benyttes til i drift. Departementet mener det er en grunnleggende forutsetning at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. Departementet foreslår videre at midlene kan benyttes til formål som faller innenfor formålet til henholdsvis universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Departementet foreslår at vurderingen av om tilskudd og egenbetaling er kommet studentene til gode skal bygge på en skjønnsmessig vurdering, hvor disposisjoner kan vurderes etter en formåls- og forholdsmessighetsvurdering.

I kapittel 9 behandles anledningen til å drive annen virksomhet enn akkreditert utdanning i samme rettssubjekt. Departementet mener en effektiv regulering, som i sterk grad sikrer at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med kravene, er å oppstille et krav om at NOKUT-akkreditert utdanning må drives i eget rettssubjekt. Departementet ber særlig om innspill til dette temaet. Alternativt vil det fortsatt være anledning til å drive annen

virksomhet enn akkreditert utdanningsvirksomhet i samme rettssubjekt. Dette fører til et behov for å holde den NOKUT-akkrediterte virksomheten og annen virksomhet adskilt gjennom regnskapet. Departementet foreslår i dette tilfellet at det stilles krav om segmentregnskap mellom den NOKUT-godkjente virksomheten og annen virksomhet.

I kapittel 10 behandles departementets forslag til hva vilkåret om at midlene skal komme «*studentene til gode*» innebærer med hensyn til anledning til å foreta utdelinger.

Departementet foreslår å videreføre og tydeliggjøre dagens utdelingsforbud for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd.

For institusjoner som ikke mottar tilskudd velger departementet å sende tre forslag til reguleringer på høring:

- *Alternativ 1:* Forslag fra tre medlemmer fra Andreassen-gruppen inkludert leder: Kravet om at egenbetaling skal komme studentene til gode innebærer et utdelingsforbud for den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. Forslaget innebærer en fortsatt adgang til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, og gir anledning til å foreta utdelinger fra annen virksomhet.
- *Alternativ 2:* Kravet om at egenbetaling skal komme studentene til gode innebærer adgang til rimelig utdeling av et positivt årsresultat. Rimelig utdeling foreslås fastsatt til en prosentandel av egenbetalingen det aktuelle året. Reguleringen gjelder all virksomhet som drives innenfor rettssubjektet.
- *Alternativ 3:* Forslag fra de tre øvrige medlemmer fra Andreassen-gruppen: Adgang til utdeling, begrenset av at det ikke er anledning til å bringe bokført egenkapital under 20 prosent av de samlede eiendelene i selskapet.

Til forskjell fra ekspertgruppens tre medlemmer, mener departementet at det ikke skal opprettholdes et krav om at midlene skal komme studentene «*til gode*», dersom alternativ 3 velges. Vilkåret benyttes også i annet regelverk på departementets område, og departementet mener det bør tilstrebes en viss likhet i bruken av dette. Departementet mener ikke vilkåret bør benyttes dersom det ikke innebærer en begrensning i anledningen til å foreta utdelinger. Det er nødvendigvis ikke like sterke grunner til å regulere adgangen til utdelinger fra virksomheten i tilfeller hvor institusjonen ikke mottar tilskudd. På denne bakgrunnen, og ut fra hensynet til en effektiv og tydelig regulering, mener departementet at alternativ 3 kan være den foretrukne reguleringen. Departementet ber samtidig om innspill til alle de tre alternativene.

I kapittel 11 til 13 behandles tilgrensende problemstillinger knyttet til lovlig disponering av midlene. Departementet foreslår hjemmel til å fastsette nærmere reguleringer om krav til bruk av midlene i forskrift. Forslag til hjemmel omfatter anledning til å regulere avviklinger, verdioverføringer av et positivt driftsresultat mellom år, fusjon og fisjon, salg og omdanninger.

I kapittel 14 behandles handel med nærstående. Departementet foreslår at det også i sektorlovgivningen fastsettes krav til handel med nærstående og internhandel.

Departementet foreslår videre særlige dokumentasjonskrav til slike transaksjoner. I følge forslaget pålegges virksomhetene å gjøre særlig rede for handel med nærstående i

notekrav til regnskapet, som skal rapporteres til departementet årlig. Det fremmes forslag om rett til innsyn også i dokumentasjon også hos nærstående som det foretas transaksjoner med. Departementet foreslår hjemmel for å fastsette nærmere krav til handel med nærstående i forskrift.

I kapittel 15 omtales forslag til særlige reguleringer av styrets ansvar. Departementet foreslår at styrets ansvar presiseres. Departementet viderefører ekspertgruppens forslag om at styret før opptak må fatte vedtak om at det er grunnlag for drift året gjennom, og foreslår ytterligere regulering av styrets krav til internkontroll.

I kapittel 16 behandles reguleringer om tilsynsmyndighet, samt tilhørende regulering av virkemidler ved tilsyn og kontroll. Departementet foreslår at det fastsettes at departementet er tilsynsmyndighet for private universiteter og høyskoler og fagskoler. Departementet vil på sikt vurdere om oppgaven knyttet til tilsyn skal delegeres.

I kapittel 17 behandles krav om rapportering. Departementet foreslår hjemmel til å kunne pålegge alle institusjoner å rapportere dokumentasjon, herunder resultat- og studentdata.

I kapittel 18 behandles krav til årsregnskap og revisjon. Departementet foreslår at det fastsettes særlige krav til regnskapet i tråd med kravene som stilles til disponering av tilskudd og egenbetaling, handel med nærstående mm. Departementet foreslår at det kan fastsettes særlige krav til årsregnskapet i forskrift. Videre foreslås det at alle virksomheter pålegges revisjon, uavhengig av størrelse.

I kapittel 19 behandles reaksjoner ved brudd på regelverket. Departementet foreslår at det reguleres hvilke sanksjoner tilsynsmyndigheten kan benytte seg av overfor de private institusjonene, og at det kan fastsettes nærmere reguleringer om tilsyn, kontroll og sanksjoner i forskrift.

I kapittel 20 omtales økonomiske og administrative konsekvenser, forholdet til Grunnlovens bestemmelser og tilbakevirkning og ekspropriasjon, samt behovet for overgangsregler.

3 Rapport fra ekspertgruppe - «*Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste*»

3.1 Ekspertgruppens rapport

I september 2013 satte Kunnskapsdepartementet ned en ekspertgruppe, ledet av Marianne Andreassen, for å utrede regelverket om tilskudd og egenbetaling for private høyskoler og fagskoler. I desember 2014 leverte ekspertgruppen sin rapport «*Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste*».

Bakgrunnen for ekspertgruppens arbeid var at regelverket ble vurdert til å være for lite utbygget og presist. Enkeltsaker hadde illustrert behovet for å tydeliggjøre regelverket, blant annet for å kunne føre tilstrekkelig tilsyn og kontroll med at reglene ble etterlevd. Ekspertgruppen ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal:

- *Klargjøre innholdet i universitets- og høyskolelovens og fagskolelovens bestemmelser om at statlig tilskudd og egenbetaling skal komme studenter til gode, herunder utrede behovet for nødvendige presiseringer og endringer i regelverket for å sikre formålet.*
- *Utrede departementets tilsynsansvar, jf. universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.*
- *Klargjøre departementets tilsynsansvar og foreslå ev. endringer for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring av tilsyn.*
- *Utrede alternativer og foreslå hvordan tilsynet bør utføres og organiseres.*
- *Minst ett av forslagene skal kunne gjennomføres innenfor uendret ressursbruk.»*

Ekspertgruppen leverte sin rapport «*Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste*» i desember 2014. Ekspertgruppen la særlig vekt på hensynet til studenten, kvalitet i utdanningen, hensynet til virksomhetens økonomiforvaltning som grunnlag for stabil drift og hensynet til et effektivt og ubyråkratisk regelverk i sine anbefalinger. Ekspertgruppen fremhever at deres forslag innebærer en tydeligere og strengere økonomisk regulering av private høyskoler og fagskoler og et mer helhetlig tilsyn.

Ekspertgruppen sto samlet bak vurderingene av dagens regelverk, som blant annet inkluderer en tolkning av vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode. Etter dagens regelverk er høyskoler med tilskudd underlagt et eksplisitt utdelingsforbud gjennom lov. Ekspertgruppens tolkning av komme til gode-vilkåret innebærer at private høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, og private fagskoler med og uten tilskudd ikke er underlagt et tilsvarende utdelingsforbud. Ekspertgruppen legger til grunn at vilkåret om at offentlig støtte og egenbetaling skal «*komme studentene til gode*» medfører begrensninger for institusjonenes disponering av midler, men ekspertgruppen mener det er uklart hva begrensningene innebærer i praksis. Ekspertgruppen står videre samlet om analysen av aktuelle problemstillinger og mulige tiltak.

Ekspertgruppen foreslår blant annet at det stilles krav om at akkreditert/godkjent utdanning må drives som en stiftelse eller aksjeselskap. Det foreslås at vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal «*komme studenten til gode*» presiseres gjennom lov og forarbeider for å i sterkere grad danne en praktisk rettesnor for hvordan midlene kan benyttes. Ekspertgruppen foreslår at dagens utdelingsforbud for institusjoner som mottar tilskudd videreføres og presiseres. Det foreslås at handel med nærstående blir særlig regulert i sektorlovgivningen og fulgt opp av dokumentasjonskrav i årsregnskapet. Krav til bruk av tilskudd og egenbetaling foreslås fulgt opp av dokumentasjonskrav. Nærmere omtale av de enkelte forslagene fremgår under temaene som behandles i høringsnotatet.

Ekspertgruppen står i hovedsak samlet bak forslagene til reguleringer av tilskudd og egenbetaling, med unntak av reguleringen av utdeling, med tilhørende regulering av avvikling og opphør, for private fagskoler og høyskoler som ikke mottar tilskudd. Tre medlemmer inkludert leder foreslår et utdelingsforbud for den akkrediterte delen av virksomheten, mens det er anledning til å foreta utdelinger fra annen virksomhet. De tre

Øvrige medlemmene foreslår en regulering hvor komme til gode- kravet er oppfylt dersom studentene får den utdanningen de har krav på i tråd med NOKUTs- akkreditering eller godkjenning. Forslaget innebærer at det kan foretas utdelinger av virksomheten, men med den begrensning at utdelingene ikke kan bringe bokført egenkapital under 20 prosent av eiendelene i selskapet.

Ekspertgruppen står videre samlet bak forslagene om tilsyn og kontroll, herunder organiseringen av dette. Ekspertgruppen foreslår at NOKUT får oppgaven med å føre tilsyn med private høyskoler og fagskolars økonomiske og administrative forhold.

3.2 Høring av ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppens rapport har vært på høring. Adressater for høringen har vært fagskoler, private høyskoler og fylkeskommuner samt interesse-, fag- og studentorganisasjoner med medlemmer innenfor området. Totalt utgjorde dette i overkant av 100 mottakere av høringsbrevet og rapporten. Til sammen har departementet mottatt 28 hørings svar.

I høringsbrevet fra departementet ble det redegjort kort for enkelte av temaene i ekspertgruppens rapport. Dette gjaldt forslaget om å presisere vilkåret om at midlene skal «komme studentene til gode», forslaget til ny økonomiske regulering, krav til foretaksform, styreansvar for fullført påbegynt utdanningsår, økonomisk avgrensning av den regulerte virksomheten, krav til rapportering, handel med nærstående, tilleggsdokumentasjon, salg, tilsyn og kontroll og sanksjoner.

En stor andel av høringsinstansene støtter departementets intensjon med arbeidet, og mener det er positivt for sektoren at regelverket knyttet til tilskudd og egenbetaling tydeliggjøres. En stor andel høringsinstanser støtter helt eller i all hovedsak ekspertgruppens forslag. Flere viser til at de imøteser et tydeligere regelverk med klare krav til bruk av tilskudd og egenbetaling. *Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF)* skriver blant annet:

«Ekspertutvalgets tilrådninger er i tråd med ONFs politikk og visjon for fagskolesektoren, og ONF støtter utvalgets tilrådninger som oppsummert under 1.6 i helhet. Vedrørende saken «regulering av utdeling for institusjoner som ikke mottar statstilskudd, samt regulering i forbindelse med avvikling og opphør» støtter ONF utvalgets medlemmer leder Andreassen, Aune og Kirkebirkeland.»

Det teologiske Menighetsfakultet (MF) skriver:

«Det teologiske Menighetsfakultet (MF) stiller seg bak ekspertgruppens forslag om tydeligere og strengere økonomisk regulering av private høyskoler og fagskoler og et mer helhetlig tilsyn. MF er institusjonsakkreditert og medlem av Universitets- og høgskolerådet, i likhet med de fleste av medlemmene i Nettverk for Private Høgskoler. Det er derfor relativt lite i ekspertgruppens rapport som direkte angår vår virksomhet. MF er tjent ved at man både i departementet og i offentligheten er klar over forskjellene mellom de ulike typer private høyskoler og fagskoler, og at det samtidig etableres et regelverk som bidrar til at det ikke såes tvil om at offentlige midler og egenbetaling skal «komme studentene til gode» også i private

utdanningsinstitusjoner, og heller ikke om private høyskolars integritet og økonomiske forvaltning.»

Spørsmålet om utdelingsregulering for institusjoner som ikke mottar tilskudd fikk generelt mye oppmerksomhet i høringsuttalelsene. Instansene er delt mellom de to forslagene. Studentorganisasjonene, flere private høyskoler og fagskoler og enkelte interesseorganisasjoner støtter forslaget fra tre medlemmer inkludert leder. En rekke private institusjoner synes omforent i sine høringsuttalelser, og støtter de tre øvrige medlemmer sitt innspill.

Andre tema som fikk særlig oppmerksomhet var forslaget om NOKUT som tilsynsmyndighet, krav til regnskapet, krav til foretaksform og handel med nærstående.

Enkelte ideelle aktører peker på at ekspertgruppens forslag bygger på en forståelse av sektoren som rent kommersielle aktører. Nettverk for private Høyskoler (NPH) skriver blant annet:

«For NPH er det en hovedoppgave både utad og innad å styrke private høyskolars legitimitet og troverdighet i faglige og administrative forhold. For NPH har det derfor alltid vært en målsetting at statlige bevilgninger skal komme studentene i private høyskoler til gode. NPH har ønsket å motvirke at høyere utdanning og forskning blir ansett for en handelsvare der investorer kan ta utbytte etter generelle forretningsmessige prinsipper. De fleste norske private høyskoler er ideelle institusjoner der ingen studenter anses for å være konsumenter eller kunder. Norske private høyskoler representerer et betydelig «sivilsamfunnsbidrag», etablert av sine eiere (stiftelser o.l.) som alternative utdanningstilbud. Blant NPHs medlemsinstitusjoner utgjør derfor det store flertallet en stadig mer integrert og likeverdig del av den nasjonale (og internasjonale) høyere utdanningssektoren.»

4 Private høyskoler

4.1 Generelt

Private høyskoler reguleres av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (uhl.) med tilhørende forskrifter. Av særlig relevans i denne sammenhengen er departementets forskrift av 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) og NOKUTs forskrift av 28. februar 2013 nr. 237 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften). Videre er forskrift av 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften) relevant.

Universitets- og høyskoleloven regulerer akkrediterte studietilbud.³ Dette omfatter utdanning akkreditert av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) og

³Mer om akkreditering under pkt. 3.1.2.

utdanning institusjonene selv har myndighet til å opprette gjennom institusjonenes selvakkrediteringsfullmakt. Utdanningstilbud som ikke er akkreditert som høyere utdanning faller utenfor loven. Private institusjoner som ikke har akkreditering kan heller ikke kalle seg høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Akkreditering medfører at studenten får studiepoeng for gjennomført utdanning, og gir rettigheter i Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen).

I universitets- og høyskoleloven § 1-1 fastsettes lovens formål, mens § 1-3 fastsetter nærmere mål for institusjonenes virksomhet. Universiteter og høyskoler skal jobbe for å fremme formålet, blant annet gjennom forskning, faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid, bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og utviklingsarbeid og bidra til innovasjon og verdiskapning. Institusjonene har også plikt til å forvalte ressurser effektivt, jf. uhl. § 1-3 bokstav c.

I 2015 var det 26 private høyskoler med akkreditert studietilbud. 3 av disse var akkreditert som vitenskapelig høyskole og 7 som høyskole. 17 av de private høyskolene mottok tilskudd fra departementet. Ved de private institusjonene som mottok tilskudd var det høsten 2015 36 044 registrerte studenter av totalt 260 547⁴ registrerte studenter i sektoren samlet.⁵

4.2 Akkreditering fra NOKUT

Etter uhl. § 3-1 er akkreditering en *«faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon og de studier denne tilbyr, fyller et gitt sett av standarder»*. Private høyskoler kan få institusjonsakkreditering som høyskoler, vitenskapelig høyskole eller universitet, eller de kan ha akkrediterte studietilbud.

Akkreditering av studier er regulert i uhl. § 3-1. En forutsetning for akkreditering er at kravene i universitets- og høyskoleloven er oppfylt. I tillegg reguleres akkreditering av reguleringene i studiekvalitetsforskriften og av NOKUTs utfyllende forskrift.

Institusjoner kan søke om akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet.⁶ Akkreditering som institusjon er regulert i uhl. § 3-2, som utfylles av sentrale reguleringer i studiekvalitetsforskriften. Grunnvilkårene for å bli akkreditert som hhv. høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet følger av studiekvalitetsforskriften § 3-3. Ett av kravene som gjelder for alle disse virksomhetene, er at institusjonens primærvirksomhet skal være *«høyere utdanning, forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid samt formidling»*.⁷

⁴ Totalt antall studenter ved institusjoner som mottar statstilskudd eller grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet.

⁵ Det er kun institusjoner med tilskudd som er pålagt å rapportere studenttall til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Derfor har vi kun tall for høyskoler som mottar tilskudd.

⁶ Det er i dag ingen private universiteter i Norge.

⁷ Se uhl. § 3-3 første ledd bokstav a), andre ledd bokstav a) og tredje ledd bokstav a).

Institusjoner som har institusjonsakkreditering har selvakkrediteringsrett avhengig av institusjonskategori. Dersom en institusjon er institusjonsakkreditert som høyskole, har institusjonen rett til selv å opprette og nedlegge studietilbud på bachelornivå uten å søke NOKUT om akkreditering; de har altså selvakkrediteringsrett på bachelornivået. En høyskole med akkreditert doktorgradsstudium kan opprette og nedlegge studietilbud på mastergradsnivå innenfor fagområdet for doktorgraden. Dersom en institusjon har institusjonsakkreditering som vitenskapelig høyskole kan den opprette og nedlegge studietilbud på masternivået innenfor fagområdet av doktorgraden. Dersom en institusjon er akkreditert som universitet, har institusjonen full selvakkrediteringsrett. Det vil si at institusjonen kan opprette og nedlegge studietilbud på alle fagområder og på alle nivåer, inklusiv doktorgrad. Institusjoner uten institusjonsakkreditering, altså institusjoner som kun har akkrediterte studietilbud, må søke NOKUT om akkreditering for alle nye studietilbud, samt om endringer i eksisterende studietilbud.

4.3 Finansiering

4.3.1 Tilskudd

For å motta offentlig tilskudd, er det et grunnleggende vilkår at høyskolen er NOKUT-akkreditert, enten som institusjon eller for enkelte studietilbud. I universitets- og høyskoleloven § 8-3 første ledd heter det om muligheten til å motta tilskudd:

«Private universiteter og høyskoler som tilfredsstiller de krav som oppstilles i denne lov, kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT.»

Bestemmelsen er en «kan»-regel, og gir departementet myndighet til å vurdere om det skal fremmes forslag om tilskudd til en privat høyskole. Tilskudd til private høyskoler foreslås i den årlige budsjettproposisjonen og vedtas av Stortinget. Tilskuddsbrevet er departementets årlige oppdragsdokument som oppfølging av Stortingets vedtak. I tråd med økonomiregelverket fastsettes det i tilskuddsbrevet vilkår og forutsetninger som departementet stiller og som mottakerne aksepterer ved å ta i bruk midlene. Institusjonene må årlig søke departementet om videreføring av tilskudd påfølgende år.

I departementets årlige tilskuddsbrev til de private høyskolene fremgår det at tilskuddet er til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT i henhold til universitets- og høyskoleloven. Dette innebærer at tilskuddet kan benyttes på NOKUT-akkrediterte virksomhet og virksomhet som etter lovens formålsbestemmelser må ses i sammenheng med den akkrediterte virksomheten, men ikke på eventuell annen økonomisk aktivitet innen rettssubjektet.

Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen kan kontrollere at midlene blir brukt etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementet § 10 annet ledd og lov om Riksrevisjonen § 12. Statstilskudd kan avvikles, og kan kreves helt eller delvis tilbake dersom det ikke benyttes i samsvar med forutsetningene. Dette gjelder for eksempel hvis mottakere av statstilskudd ikke rapporterer etter kravene som stilles, når statstilskudd ikke brukes i

henhold til universitets- og høyskoleloven, og når mottaker av statstilskudd har så alvorlige økonomiske utfordringer at det oppstår risiko for at studentenes rettigheter ikke ivaretas og at statstilskuddet kan gå tapt.

Kunnskapsdepartementet forvalter et felles finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Dette inkluderer de statlige institusjonene og de private høyskolene som mottar statstilskudd. Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler bygger på prinsippet om rammefinansiering. Dette innebærer at Stortinget bevilger en helhetlig økonomisk ramme til institusjonene som må dekke alle aktiviteter og oppgaver ved institusjonen som ikke er eksternt finansiert. Rammebevilgningen omfatter både basismidler og resultatbaserte midler for utdannings- og forskningsresultater.⁸ Alle private høyskoler som mottar statstilskudd deltar i den resultatbaserte delen for utdanningsinsentivene som har åpen budsjetttramme, men ikke alle er en del av den lukkede rammen for forskningsinsentivene, som innebærer en resultatbasert fordeling mellom institusjonene.⁹

I praksis utbetales tilskudd til de private høyskolene som en rund sum og ikke i utbetalinger knyttet til enkeltutdanninger. Dette innebærer likevel at tilskuddet er forutsatt benyttet til de enkeltutdanninger det er søkt om tilskudd til. Dette gjelder også for høyskoler med institusjonsakkreditering som mottar tilskudd.

Det er i dag kun én av de private høyskolene som mottar tilskudd, som i tillegg tilbyr akkrediterte høyere utdanningstilbud som det ikke gis statstilskudd til.¹⁰ Denne høyskolen må derfor i rapporteringen til departementet dokumentere at tilskudd ikke har vært benyttet til de studietilbudene som ikke er en del av tilskuddsordningen.

4.3.2 Egenbetaling

Universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd fastsetter indirekte private høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studentene. Her fremkommer det at høyskolene skal la statlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Departementet har fastsatt forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler med hjemmel i uhl. § 7-1 tredje ledd. I forskriften § 4-1 står det:

«Private institusjoner kan ta egenbetaling fra studentene. Egenbetaling fra studentene skal komme studentene til gode. Beregningsgrunnlaget for egenbetalingen kan ta utgangspunkt i virksomheten som helhet over tid.»

Bestemmelsens tredje punktum innebærer at institusjonene ikke er forpliktet til å beregne egenbetaling ut fra reelle kostnader per år eller semester, men at egenbetalingen kan fastsettes ut fra institusjonens drift over tid. Om bakgrunnen for bestemmelsen står det det Ot.prp. nr. 79 (2004-2005):

⁸ For nærmere omtale se *Orientering om statsbudsjettet 2016 for universitet og høyskoler*.

⁹ Se *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2016 for universiteter og høyskoler* for nærmere forklaring av finansieringssystemet.

¹⁰ Høyskolen Kristiania.

«Departementet ser ikke grunnlag for å regulere størrelsen på egenbetalingen i loven. Private høyskoler som mottar statstilskudd, skal imidlertid ikke kunne gi økonomisk utbytte av virksomheten og fordele det til eiere eller lignende. Det bør også sikres at egenbetaling kommer studentene til gode. For private institusjoner foreslår departementet derfor at det lovfestes et prinsipp om at det ikke skal tas ut økonomisk utbytte av virksomheten, og at tilskudd fra staten og egenbetaling fra studenter kommer studentene til gode. Dette vil innebære en lovfesting av det som ble lagt til grunn ved opprettelsen av privathøyskoleloven.»

NOKUT-akkreditering gir studentene rett til lån og stipend fra Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). Studentene får rett til støtte til livsopphold på linje med studenter ved offentlig utdanninger, og får i tillegg lån til skolepenger (egenbetaling) inntil om lag 60 000 kroner per undervisningsår.¹¹

Anledningen til å ta egenbetaling fra studentene gjelder ikke de statlige institusjonene. I uhl. § 7-1 første ledd er det fastsatt at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for «ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning» (det såkalte gratisprinsippet). Både statlige og private kan kreve vederlag for eksamensavvikling fra privatister. Rammene for denne avgiften er fastsatt til kostnaden for å avholde eksamen for kandidaten, og er i prinsippet avskåret fra å kunne gi et overskudd.

4.4 Tilsyn

Tilsynet med private høyskoler er delt mellom tilsyn med kvalitet og tilsyn med andre bestemmelser i lov og forskrift. Det er NOKUT som har ansvaret for å akkreditere og å føre tilsyn med den faglige kvaliteten i de private utdanningene og institusjonene, både med og uten tilskudd.¹² I forbindelse med NOKUTs kvalitetstilsyn vurderes også en rekke krav som følger av universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter. Det er ikke nødvendigvis et tydelig skille mellom NOKUTs tilsyn med kvalitet og tilsyn med øvrige krav som stilles til institusjonene.

I uhl. § 8-3 fastsettes det at departementet har ansvar for økonomisk tilsyn med de private institusjonene som får tilskudd. Oppfølgingen av tilskuddsforvaltningen skal gjennomføres i henhold til *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.¹³ Det er ingen eksplisitt hjemmel for tilsyn med private høyskoler som ikke mottar tilskudd. Institusjonene er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven og NOKUTs studietilsynsforskrift, og er dermed en del av departementets sektoransvar.

¹¹ Undervisningsåret 2015-2016.

¹² NOKUT har et helhetlig ansvar for akkreditering og tilsyn med kvalitet for både statlig og privat utdanning.

¹³ Fastsatt 5. desember 2003.

5 Private fagskoler

5.1 Generelt

Departementet viser til at det skal legges frem en Stortingsmelding om fagskoler høsten 2016. Stortingsmeldingen følger opp NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, og er en bred gjennomgang av fagskolefeltet. Departementet viser til den kommende meldingen, og legger til grunn at dette høringsnotatet bør avgrenses mot meldingens mandat. I høringsnotatet her fokuseres det på krav til private fagskolers bruk av statstilskudd og egenbetaling og tilsyn med dette.

Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoler med tilhørende forskrifter regulerer både offentlige og private fagskoler. Relevante forskrifter er Kunnskapsdepartementets forskrift av 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) og NOKUTs utfyllende forskrift av 12. desember 2013 nr. 1504 om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften).

For å drive privat fagskoleutdanning kreves det godkjenning fra NOKUT. Godkjenningen gir også anledning til å bruke den lovbeskyttede betegnelsen *fagskole*. Godkjenningen, som tilsvarende akkreditering for universiteter og høyskoler, er en offentlig bekreftelse på at utdanningen tilfredsstiller nasjonalt fastsatte minimumskrav til kvalitet i utdanning.

I 2015 var det totalt 94 fagskoler med godkjente fagskoleutdanninger i Norge. Én fagskole har godkjent fagområde. Det vil si at fagskolen kan opprette nye tilbud og foreta vesentlige endringer innenfor det aktuelle fagområdet, på de utdanningstilbudene som de allerede har fått godkjent av NOKUT. Av disse var 53 private, som utgjør om lag 56 prosent. Om lag 7 400 studenter gikk på private fagskoler, som er om lag 48 prosent av det totale antallet studenter.

I 2015 var det 14 fagskoler får tilskudd fra Kunnskapsdepartementet. Det finnes også helsefag-orienterte fagskoler som mottar statlig tilskudd fra Helse- og omsorgsdepartementet. I tillegg er de fleste fylkeskommuner også tilbydere av fagskoleutdanning. Denne ordningen fungerer som regel slik at fylkeskommunen oppretter et felles fagskolestyre (slik det kreves etter fagskoleloven), som står som tilbyder. Dette styret har ansvar for fylkeskommunens samlede fagskolevirksomhet, også selv om denne er fordelt på ulike læresteder, med ulik ledelse, ulike fagområder og i noen tilfeller også ulike navn.

En privat fagskole kan motta tilskudd fra flere tilskuddsyttere. Dette henger sammen med at fagskoleloven slår fast at private fagskoler med NOKUT-godkjenning kan søke departementet om statstilskudd. Selv om søknad om slikt tilskudd innvilges, kan en privat fagskole uten hinder av tilskudd fra Kunnskapsdepartementet, søke om tilskudd fra andre offentlige aktører.

5.2 Godkjenning

Fagskoleloven § 2 regulerer godkjenning av fagskoler. For å få en utdanning godkjent som fagskoleutdanningen, jf. § 2 første ledd, kreves det at utdanningen faller inn under definisjonen i fagskoleloven § 1 og fyller øvrige fastsatte vilkår i medhold av fagskoleloven. Det er NOKUT som godkjenner fagskoleutdanning, jf. fgskol. § 2 tredje ledd. Departement har gitt utfyllende bestemmer om godkjenning av fagskoleutdanning i studiekvalitetsforskriften. NOKUT har fastsatt forskrift av 12. desember 2013 nr. 1504 om tilsyn med kvaliteten av fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften). Forskriften gir nærmere vilkår for godkjenning av og tilsyn med fagskoleutdanning.

En tilbyder av utdanning som er godkjent som fagskoleutdanning, kan på bestemte vilkår få fullmakt til selv å opprette og legge ned fagskoleutdanninger innen avgrensede fagområder, jf. fgskol. § 2 andre ledd.¹⁴

5.3 Finansiering

5.3.1 Tilskudd

Dagens finansiering av fagskoler er fragmentert, i den forstand at den går gjennom flere kanaler og fastsettes på ulike måter. Videre er finansieringen av fagskoler i liten grad tilpasset samordning av fagskoletilbudet med høyere utdanning. Fagskolene har i motsetning til universiteter og høyskoler ikke en åpen ramme der tilskuddet øker når resultatene forbedres. Tvert imot har de fylkeskommunale fagskolene i praksis en stykkprisordning med lukket ramme som grunnbevilgning, i og med at fagskoletilskuddet legges inn i rammen for fylkeskommunene med en fordeling basert på studenttallet ved den enkelte skole innenfor en fast bevilgningsramme. Finansieringsordningen gir derfor UH-institusjonene bedre rammevilkår enn fagskolene i konkurransen om studentene. Dagens finansieringsordninger kan på den måten medvirke til at UH-institusjonene tar en større andel av studentkullene enn de ville gjort om finansieringsordningene var mer like.

Tabell 5.1 viser bevilgningene i 2016 gjennom de tre hovedkanalene for offentlig finansiering. Fagskolesektoren bør få en felles finansieringsordning. Det vil være noen utfordringer med å samle de tre kanalene til en felles ordning. De tre eksisterende kanalene har ulik innretning og ulik bakgrunn. Omlegging til en felles ordning kan gi utslag der enkelte skoler får bedre finansiering og andre dårligere.

Tabell 5.1 Bevilgninger til fagskolene i statsbudsjettet for 2016

<i>Finansieringskilde</i>	<i>Beløp</i>
Rammetilskudd	419 000

¹⁴ Det finnes pt. kun én fagskole med slik godkjenning – Veia, statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, som er godkjent som tilbyder på fagområdet grønne design- og miljøfag. Denne er også eid av Kunnskapsdepartementet, jf. punkt 5.1.

Tilskudd til helsefaglige utdanninger (HOD)	90 000
Tilskudd til tidlige 6A-skoler (KD)	68 700
Sum	578 000

Muligheten til å søke om offentlige tilskudd følger av fagskoleloven § 8, hvor det heter:

«Tilbydere av godkjent fagskoleutdanning kan søke fylkeskommunen om offentlig tilskudd.»

Tilskuddsordningene til private fagskoler er likevel noe mer fragmentert enn det som fremgår av loven. Det er i hovedsak tre finansieringskanaler: fylkeskommunene, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Årsaken til dette er i stor grad historisk betinget. I 2010 ble finansieringen av fagskoler overført til fylkeskommunenes rammetilskudd, som samtidig fikk ansvar for det fylkeskommunale fagskoletilbudet. I 2011 ble likevel finansieringen til enkelte fagskoler tilbakeført til departementet.

Det er i dag 14 fagskoler som mottar tilskudd fra Kunnskapsdepartementet. Beslutningen om tilskudd til disse fattes av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet. Fagskolene får likelydende tilskuddsbrev fra departementet, med blant annet krav om rapportering og vilkår knyttet til bruken av tilskuddet. Adgangen til å søke Kunnskapsdepartementet om tilskudd fremgår ikke av loven. I tilskuddsbrevet heter det likevel at videreføring av tilskuddet skjer etter søknad innen en nærmere bestemt frist.

Helse- og omsorgsdepartementet gir tilskudd til helse- og oppvekstfagene via Helsedirektoratet og fylkeskommunene. Dette var i utgangspunktet en overgangsordning som skulle vare ut 2015, da ordningen skulle overføres til fylkeskommunene. I påvente av Kunnskapsdepartementets arbeid med oppfølging av NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* har denne ordningen blitt videreført.

Den tredje finansieringskanalen er fylkeskommunene. De offentlige, fylkeskommunalt eide fagskolene er en del av egenkontrollsystemet til fylkeskommunene. De private fagskolene som fylkeskommunen gir tilskudd til, er i utgangspunktet omfattet av de vilkår/avtaler som ligger til grunn for tildeling av tilskudd fra fylkeskommunene. De private fagskolene som mottar tilskudd fra fylkeskommunen, er likevel underlagt fagskolelovens krav til disponering av midler og øvrige reguleringer.

5.3.2 Egenbetaling

I fgskol. § 9 reguleres adgangen til å ta egenbetaling fra studentene:

«Tilbydere av fagskoleutdanning kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den grad det ikke ved tildelingen av offentlige tilskudd er forutsatt at utdanning skal være gratis.»

Fra Kunnskapsdepartementet sin side er det ikke stilt slike vilkår ved tildeling av tilskudd. Fagskolene kan dermed fritt kreve inn egenbetaling fra studentene.

5.4 Tilsyn

Som for private høyskoler, er tilsynsansvaret for private fagskoler delt mellom faglig og økonomisk tilsyn. Det er NOKUT som har ansvaret for å godkjenne og føre faglig tilsyn med fagskoler, både de fylkeskommunale og private.

I fgskol. § 8 heter det at

«Departementet fører tilsyn med tilbydere av fagskoleutdanning som mottar offentlige tilskudd.»

Dette omfatter de private fagskolene som mottar tilskudd fra Kunnskapsdepartementet, og etter ordlyden også de private fagskolene finansiert av fylkeskommunen eller Helse- og omsorgsdepartementet. Det har i praksis likevel vært lagt til grunn at det er fylkeskommunene selv som fører tilsyn med virksomheter som får tilskudd fra fylkeskommunen. Det er videre lagt til grunn at Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for å føre tilsyn med midlene som gis i tilskudd til helsefagutdanningene, via fylkeskommunene. Helsedirektoratet gjennomfører denne kontrollen på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet. Dette innebærer blant annet oppfølging av regnskap, årsrapport, revisors beretning, antall registrerte studenter og fullførte kandidater med videre.

6 Formålet bak regulering av tilskudd og egenbetaling

6.1 Regulering av tilskudd

6.1.1 Økonomireglementet i staten

Reglementet for økonomistyring i staten fastsetter generelle regler for disponering av statlige midler. Hovedformålet er å sikre at midler brukes effektivt og forsvarlig og i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Tilskudd til private høyskoler og tilskudd til fagskolene som mottar midler over Kunnskapsdepartementets budsjett, vedtas av Stortinget. Det er en grunnleggende forutsetning at tilskudd brukes i tråd med Stortingets bevilgningsvedtak. Økonomiregelverket pålegger departementet å sikre dette. I budsjettproposisjonen angis de overordnede vilkårene for tildelingen. I departementets tildelingsbrev fastsettes det nærmere reguleringer, krav og vilkår knyttet til bruken av midlene.

Formålet bak reguleringer av tilskudd og egenbetaling ved institusjonene som mottar tilskudd, er å sikre at tilskuddet blir benyttet til det formålet det er bevilget til, i tråd med kravene i økonomiregelverket, krav og vilkår i tilskuddsbrevet og i tråd med krav i lov og forskrift. Det er ikke praktisk mulig å skille mellom tilskudd og egenbetaling i pengestrømmene hos en institusjon som mottar tilskudd. Dette innebærer at tilskudd og egenbetaling bør reguleres likt ved disse institusjonene.

Når Stortinget har lagt forvaltningen av en tilskuddsordning til kommune eller fylkeskommune, gjelder ikke økonomiregelverket. Kommuner og fylkeskommuner mottar

rammetilskudd og har betydelig frihet i hvordan midlene disponeres innenfor sine ansvarsområder. Med utgangspunkt i den kommunale handlefriheten er det fylkeskommunen selv som velger å innrette oppfølgingen av midlene. Departementets viktigste virkemidler er lov- og forskriftsregulering.

6.1.2 EØS-avtalens forbud mot konkurransevridende statsstøtte

EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 forbyr konkurransevridende offentlige tilskudd i enhver form til «foretak», dvs. virksomheter som selger varer eller tjenester i et marked (økonomisk aktivitet). Private høyskoler og fagskoler må regnes som foretak, fordi de konkurrerer om studenter, lærerkrefter og lokaler. Disse bestemmelsene forutsetter derfor at det stilles krav til disponering av offentlig tilskudd, og at det kan dokumenteres at disse kravene er overholdt.

Statsstøttereglene krever at det ikke skal finne sted overkompensasjon av det støtteberettigede formålet, gitt forsvarlig drift, og at dette skal kunne dokumenteres gjennom regnskap. Videre kreves det at annen virksomhet som drives innenfor samme rettssubjekt, ikke subsidieres av midler som er tiltenkt den akkrediterte utdanningen. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har gitt uttrykk for at institusjoner som driver blandet økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, helst bør organisere annen virksomhet i et annet rettssubjekt. For å forhindre krysssubsidiering må det i alle tilfeller stilles krav om et regnskapsmessig skille mellom den tilskuddsberettigede aktiviteten og eventuelle andre aktiviteter som drives innenfor samme rettssubjekt. Det er videre krav om at tilskuddsmottaker foretar en fullfordeling av felleskostnader mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet.

6.1.3 Departementets tilskuddsbrev

På bakgrunn av Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2016, sender Kunnskapsdepartementet tilskuddsbrev til de private institusjonene som mottar statstilskudd. Tilskuddsbrevet er departementets årlige oppdragsdokument til institusjonene og er hovedkanalen for formidling av forventninger for det aktuelle budsjettåret. Brevet viser også hvilke vilkår og forutsetninger som departementet stiller og som mottakerne aksepterer ved å ta i bruk midlene.¹⁵ Kunnskapsdepartementet sender ett felles tilskuddsbrev til de private høyskolene og ett felles tilskuddsbrev til de private fagskolene som mottar statlig tilskudd.

Departementets tilskuddsbrev til de private høyskolene inneholder en omtale av regjeringens mål og prioriteringer for 2016, inkludert sentrale prioriteringer for statsbudsjettet. Videre inneholder det sektormål for institusjonenes virksomhet og Stortingets vedtak om budsjettbevilgning for de ulike institusjonene. Tilskuddsbrevet formidler videre krav til rapportering om resultater og planer. Nærmere krav til årsrapportene fremgår av henholdsvis Rapporteringskrav for årsrapport som følger som

¹⁵ Eventuelle endringer eller ytterligere tilskudd i løpet av et år formidles gjennom supplerende tilskuddsbrev i løpet av året.

vedlegg til tilskuddsbrevet. I tillegg pålegges institusjonene å rapportere data til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Krav til datarapporteringen og fristene gjennom året fremgår av DBHs nettsider. Av tilskuddsbrevet fremgår det at institusjonene må sende departementet en søknad dersom de ønsker å videreføre statstilskuddet.

Tilskuddsbrevet til private fagskoler skiller seg ikke vesentlig fra tilskuddsbrevet til private høyskoler. Tilskuddsbrevet inneholder departementets mål for sektoren og for tilskuddet til de private fagskolene. Videre formidles Stortingets budsjettbevilgning og forutsetninger om utbetaling og kontroll. Tilskuddsbrevet fastsetter vilkår for disponering av tilskuddet. Om vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode, heter det:

«Tilskuddet skal komme studentene til gode, jf. fagskoleloven § 9 annet ledd. Dette innebærer blant annet et utdelingsforbud for inntekter fra offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling. Tilskuddet skal anvendes til utdanninger som er godkjent av NOKUT.»

Som for private høyskoler, fastsettes det rapporteringsplikter og krav til resultatoppfølging. Også private fagskoler skal rapportere data til DBH, og detaljene i rapporteringspliktene fremgår av DBHs nettsider. Fagskolene må søke departementet om videreføring av tilskuddet.

6.2 Regulering av egenbetaling

For utdanninger som mottar offentlige tilskudd er det i regelverket stilt krav om at midlene skal benyttes i tråd med formålet og det er ikke mulighet for å realisere gevinst. For slike utdanninger er det naturlig at det også stilles tilsvarende strenge krav knyttet til virksomhetens disponering av midler som stammer fra egenbetaling fra studentene. Spørsmålet om behovet for å regulere institusjonenes disponering av studentenes egenbetaling aktualiseres i sterkere grad når det offentlige ikke bidrar med finansiering av virksomheten.

I barnehageloven og friskoleloven er uttalte formål bak reguleringer av egenbetaling å sørge for et tilgjengelig tilbud og å tilrettelegge for et sterkere forbrukervern i lys av tilbudenes særegne karakter. Dette kommer tydelig til uttrykk ved blant annet fastsettelse av makspris for både barnehageplass og skolepenger til friskoler.

Studenters egenbetaling er i utgangspunktet en betaling for en forbrukertjeneste. Dette er midler studenten rår over og står ansvarlig for. Hvor en student velger seg bort fra det offentlig tilbudet eller et offentlig finansierte private tilbud, kan det argumenteres for at studentene også må ta risikoen for at utdanningen holder høy nok kvalitet – at tjenesten er i samsvar med det som er forespeilet. NOKUTs akkreditering eller godkjenning skal være en sikkerhet for studenten om at kvaliteten på tilbudet er vurdert som tilfredsstillende.

På samme måte som barnehage og skole, er utdanning likevel ikke en alminnelig forbrukertjeneste. For en student vil det være krevende skjønnsmessig å vurdere kvaliteten og verdien av utdanningen opp mot vederlaget. Samtidig vil en NOKUT-akkreditering eller godkjenning gi studentene rettigheter til ytelser fra Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). I tillegg til alminnelig lån og stipend til livsopphold inkluderer dette inntil

kr. 60 000 i lån til studieavgifter per år. Egenbetalingen kan fritt fastsettes av institusjonene.

Dette fører til en markedssituasjon som ikke nødvendigvis reguleres av alminnelige markedsmekanismer, hvor etterspørselen påvirkes av adgangen til gunstige lån. Lånekassestøtte kan gi NOKUT-godkjente tilbydere uten tilskudd en gunstigere markedssituasjon med bedre muligheter for høy inntjening enn om studentene måtte finansiere egenbetalingen uten tilbudet fra Lånekassen. Det må antas at dette påvirkes noe av studenttilstrømning og andre markedsforhold. Risikoen er likevel at egenbetalingen settes for høyt, eller at det benyttes for lite midler på selve utdanningen etter at NOKUT-godkjenning er oppnådd til fordel for å effektivisere driften og oppnå fortjeneste. Disse risikoene samt statens bidrag til finansiering gjennom Lånekassen, kan tale for at det bør være reguleringer som har til formål å redusere risikoen for at studentenes egenbetaling settes for høyt og at den i størst mulig grad benyttes på å sikre kvaliteten i utdanningen for studentene.

7 Begrensninger i tillatt organisasjonsform

7.1 Gjeldende rett

Verken universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven stiller direkte krav til hvilken organisasjonsform en tilbyder av akkreditert eller godkjent utdanning skal ha. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene til fagskoleloven at enkeltpersonforetak ikke kan være tilbydere av fagskoleutdanning.¹⁶

Både for fagskoler og private høyskoler kreves det at institusjonen ledes av et styre som øverste organ, se universitets- og høyskoleloven § 8-1 og fagskoleloven § 3. Det er enten pålagt eller anledning til å ha et styre i de vanligste lovregulerte organisasjonsformene i Norge.¹⁷

Hvorvidt et foretak eller en organisasjon oppfyller kravene til organisering, styring og ledelse med videre i henholdsvis universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven med forskrifter vil bero på en konkret vurdering av innretning og organisering av styret eller virksomheten. Dette har ingen automatisk sammenheng med den organisasjonsform som er valgt, selv om også for eksempel aksjeloven har bestemmelser om selskapets styre.

7.2 Ekspertgrupperapport

7.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen mener det finnes organisasjons- eller sammenslutningsformer som medfører en økt risiko for at midler fra offentlige tilskudd og egenbetaling ikke benyttes i

¹⁶ Se Ot.prp.nr.32 (2002-2003) pkt. 7.

¹⁷ Se aksjeloven, stiftelsesloven eller selskapsloven.

tråd med regelverket. Dette gjelder særlig organisasjonsformer som er lite lovregulert, for eksempel foreninger.

Ekspertgruppen forslår at privat fagskole- eller høyskolevirksomhet må organiseres som aksjeselskap eller stiftelse. Ekspertgruppen mener aksjeloven og stiftelseslovens krav bidrar til å tilrettelegge for kontroll og tilsyn med tilskudd og egenbetaling. Både aksje- og stiftelsesloven inneholder krav til regnskap og revisjon som alle institusjoner vil måtte følge. Ekspertgruppen mener de generelle reglene for disse foretaksformene legger til rette for åpenhet og gjennomsiktighet i større grad enn det som gjelder for personlig eide foretak. Gruppen mener at en regulering av tillatt organisasjonsform vil kunne redusere risikoen for eventuell sammenblanding av privat- og foretaksøkonomi.

Forslaget innebærer at tilbyderne underlegges lovverk som fastsetter at styret er det øverste organet for den samlede virksomheten. Det generelle lovverket for aksjeselskap og stiftelser regulerer styrets ansvar, som blant annet skal ivareta kreditorinteressene. Ekspertgruppen mener de generelle reglene ikke ivaretar studentenes kreditorinteresser godt nok, og foreslår supplerende bestemmelser på dette området, se kapittel 15.

Ekspertgruppens forslag innebærer blant annet at det ikke tillates å organisere akkreditert eller godkjent utdanning i ansvarlig selskap, forening eller enkeltmannsforetak. Videre vil forslaget medføre at alle tilbydere må overholde lovgivningen for enten stiftelser eller aksjeselskap. Forslaget vil bety at enkelte tilbydere vil måtte endre organisasjonsform. Den aktuelle selskapslovgivningen inneholder videre krav til grunnkapital, som dermed pålegges alle virksomheter i lys av forslaget. Ekspertgruppen mener samlet sett dette ikke er urimelig tyngende krav. Ekspertgruppen peker på en mulig overgangsperiode på ett år, jf. under, uten at tidsrammen kommenteres ytterligere.

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven:

«Private universiteter og høyskoler som har akkrediterte studietilbud etter denne lov må være organisert som aksjeselskap etter lov om aksjeselskaper eller som stiftelse etter lov om stiftelser.»

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i fagskoleloven:

«Private fagskoler som har godkjente studietilbud etter denne lov må være organisert som aksjeselskap etter lov om aksjeselskaper eller som stiftelse etter lov om stiftelser.»

Ekspertgruppens forslag om å stille krav til foretaksform legger føringer eller premisser for flere av temaene og forslagene i dette høringsnotatet, inkludert reguleringer av utdelinger i kapittel 10, regulering av salg, omdanning fusjon og fisjon i kapittel 12 og styrets ansvar, som omtales i høringsnotatets kapittel 15.

7.2.2 Høringsuttalelser

Forslaget om krav til organisasjonsform fikk bred støtte i høringen av ekspertgrupperapporten. Ingen høringsinstanser går imot forslaget om at det skal være tillatt å drive utdanning innen stiftelse og aksjeselskapsformen.

Blant instansene som støtter forslaget er *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *Nettverk for private høyskoler (NPH)*, *Organisasjon for Norske Fagskolestudenter*, *LO*, *Noroff*, *Sonans AS*, *NKI AS*, *eAcademy*, *Abelia – Forum for Fagskoler (FFF)*, *Revisorforeningen*, *NHO*, *Fleksibel utdanning Norge (FuN)*, *Diakonhjemmet Høgskole* og *Westerdals*. *FFF* skriver om dette:

«*FFF støtter forslaget om krav til virksomhet som driver akkreditert høyskole- eller fagskoleutdanning, skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse. Vi deler utvalgets vurdering om denne type foretaksform, hvor det er et tilhørende regelverk, vil kunne bidra til sterkere ansvarliggjøring av styret, og redusere risikoen for sammenblanding av foretaksøkonomi og privatøkonomi. Vi sier oss også enig i at aksjeloven og stiftelsesloven, med tilhørende krav i regnskaps- og revisorloven, bidrar til større grad av etterprøvnbarhet og åpenhet i økonomiforvaltningen.*»

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) og *NPH* er blant instansene som støtter gruppens forslag. Disse peker imidlertid på at det vil være nødvendig med en overgangsperiode som gir institusjoner som må endre organisasjonsform anledning til å foreta en forsvarlig omorganisering av virksomheten. *NFFL* foreslår at denne perioden er på minst 3 år.

Virke mener det vil være rimelig å vurdere en kompensasjonsordning for direkte ordninger knyttet til en eventuell omdanningsprosess. Dette mener de kan begrunnes av at omdanningen er et direkte resultat av et nytt myndighetskrav de er forpliktet til å overholde.

Det teologiske Menighetsfakultet, som er registrert som «annen juridisk person» i *Brønnøysundregistrene*, støtter forslaget, og peker på at dette innebærer at de må endre foretaksform.

Enkelte instanser tar til orde for at også andre organisasjonsformer skal tillates. *Abelia – forum for fagskoler* støtter forslaget, men ønsker at departementet vurderer om studieforbund skal være en lovlig organisasjonsform. Etter *Abelias* mening dekker organisasjonsformen studieforbund behovet for økonomisk styring, ansvar og rapportering på linje med aksjeselskap og stiftelser.

Blant andre *Høgskolen for landbruk* og *bygdeutvikling* og *Samvirkesenteret* ønsker at samvirkeforetak skal inkluderes som en lovlig organisasjonsform. Førstnevnte anfører blant annet at samvirkeorganisering sikrer at midler skal «komme studentene til gode» like godt som andre organisasjonsformer, og uttrykker videre at de savner en drøfting av dette i gruppens rapport. Sistnevnte peker blant annet på at samvirkeforetak er bedre egnet enn aksjeselskap der målet er noe annet enn ren økonomisk avkastning. Det vises videre til at også samvirkeforetak er lovregulert, og at reguleringen bygger på den som gjelder for aksjeselskap.

7.3 Departementets vurdering

Private tilbydere av høyere utdanning eller fagskoleutdanning er i dag innrettet i ulike selskaps- og organisasjonsformer. Aksjeselskap eller stiftelse er de klart mest brukte

organisasjonsformene. Store aktører som Handelshøyskolen BI og Høyskolen Kristiania er organisert som stiftelser, mens blant annet Bårdar Akademiet, Westerdals ACT og VID vitenskapelige høyskole er organisert som aksjeselskap. Enkelte institusjoner er organisert som samvirkeforetak, forening eller andre virksomhetsformer.

Private høyskoler og fagskoler har i dag frihet til å velge hvilken organisasjonsform de vil benytte seg av. Et krav om at utdanning må være organisert i særlige virksomhetsformer vil begrense denne friheten. Departementet vil innledningsvis peke på at virksomheten til private høyskoler og fagskoler skiller seg fra alminnelig privat forretningsdrift. NOKUTs akkreditering gir utdanningen status som fagskoleutdanning eller høyere utdanning og institusjonene ivaretar en sentral samfunnsoppgave ved å levere utdanning til studentene. En rekke institusjoner mottar offentlig tilskudd, som gir et ytterligere behov for å sikre at disse drives innenfor ryddige former med tilstrekkelig åpenhet om virksomheten.

Departementet har derfor en sterk og berettiget interesse i at private fagskoler og høyskoler blir drevet på en forsvarlig måte. Også for studentene og for aktørene selv er det en fordel at rammene er klare. Ønsket om å tilrettelegge for solid drift, klare ansvarsforhold og ryddige og åpne forhold om virksomhetens økonomi, kan tilsi at enkelte organisasjonsformer er bedre egnet for denne typen virksomhet enn andre.

For å sikre at statlige tilskudd og studentenes egenbetaling benyttes i tråd med regelverket, kan det i argumenteres for at selveiende stiftelser bør være den eneste tillatte organisasjonsformen. Stiftelsesformen tillater ikke ordinære utdelinger av overskudd siden det ikke er eiere å overføre midlene til. I praksis vil dette likevel ikke være en effektiv regulering. Det er her nyttig å se hen til friskoleloven, hvor det er fastsatt et utdelingsforbud for alle virksomheter uavhengig av organisasjonsform. Utdanningsdirektoratets erfaringer fra tilsyn med friskoler viser at det er liten risiko for at det gis ulovlige utdelinger. Risikoen for at midlene ikke kommer elevene til gode er i hovedsak knyttet til at tilskuddet brukes til andre formål enn skolevirksomhet, eller at tilskuddet indirekte tas ut av skolen gjennom for eksempel handel med nærstående.

Også for stiftelser vil det være enkeltpersoner som har sentrale roller i virksomheten, og som vil kunne ha insentiver til å bruke statstilskudd til andre formål enn skolevirksomhet eller til å ta ut tilskuddsmidler gjennom ulike transaksjoner. Organisasjonsformen stiftelse medfører altså ikke en garanti for at tilskudd ikke benyttes i strid med regelverket. Denne risikoen er altså langt på vei den samme for aksjeselskaper og stiftelser. For aksjeselskaper vil eventuelle ordinære utdelinger være godt synlige i årsregnskapene som det pliktes å levere. Etter departementets vurdering vil derfor et krav om at virksomhetene skal organiseres som stiftelser innebære en innskrenking av organisasjonsfriheten som ikke står i forhold til det man faktisk oppnår med en slik prinsipiell regulering.

Departementet mener likevel tillatt organisasjonsform bør begrenses. Det sentrale hensynet bak et krav om selskapsform er behovet for reguleringer av den økonomiske og administrative driften, herunder krav til regnskapsplikt, krav til styret mm.

Et viktig moment i denne vurderingen er den økonomiske oppfølgingen av virksomhetene. Departementet viser blant annet til aksjelovens bestemmelser om skriftlighet ved konserninterne transaksjoner, styredegjørelse for avtaler eller transaksjoner for eksempel med aksjeeiere eller styremedlemmer, og krav til møtebehandling eller skriftlighet ved styrets behandling av saker. Tilsvarende regler som gir grunnlag for etterfølgende kontroll, følger også av stiftelsesloven. Stiftelser er i tillegg underlagt vedtektskontroll av stiftelsestilsynet. Organisering som aksjeselskap eller stiftelse legger langt på vei til rette for åpenhet om virksomhetenes økonomiske og organisatoriske forhold.

Både aksjeloven og stiftelsesloven stiller krav om at virksomheten ledes av et styre som øverste organ. Et slikt krav følger også av fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Sektorlovgivningen kan her supplere den generelle selskapslovgivningen med særlige krav til styret. Dette kan for eksempel gjelde krav til antall styremedlemmer, styrets sammensetning og ansvar.¹⁸

Solid og langsiktig drift er viktig for studentene, som bruker betydelige midler og investerer måneder eller år på en utdanning. Stiftelses- og aksjelovene stiller krav om en overordnet forsvarlig forvaltning av kapitalen. Aksjeloven pålegger videre styret en handleplikt dersom egenkapitalen er lavere enn forsvarlig eller er mindre enn halvparten av selskapets aksjekapital. I praksis innebærer dette at styret får en handleplikt dersom tilbyderens økonomiske situasjon er så svak at grunnlaget for videre drift er usikkert, gitt den risiko tilbyderen driver under. Handleplikten vil kunne være en form for sikkerhet for studenter, tilsynsmyndighet og andre interessenter. Organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse danner etter departementets vurdering et godt grunnlag for solid og langsiktig drift av utdanningstilbudene.

Både aksje- og stiftelsesloven setter formelle begrensninger for adgang til utbytte eller til å dele ut midler. Stiftelsesformen innebærer en selveiende juridisk person som disponerer en formuesverdi som er stilt til rådighet for et bestemt formål. Et aksjeselskap er et selskap der eierne (aksjonærene) utgjør generalforsamlingen, selskapets øverste organ, med begrenset ansvar utover den innskutte aksjekapitalen. Særlig aksjeselskap er egnet til, og i stor grad også konstruert for, å drive virksomhet som skal generere overskudd til en eier. Aksjelovens reguleringer tar som utgangspunkt at midler skal kunne utdeles til eiere. Også stiftelsesloven har som forutsetning at midler skal kunne deles ut i tråd med formålet. Skrankene for å foreta utdeling etter aksje- og stiftelseslovgivningen har blant annet som formål å sørge for beskyttelse av kreditorene og for at midler ikke deles ut i en slik utstrekning at videre drift settes i fare. Utdelingsreguleringene i stiftelses- og aksjeloven vil danne en absolutt og ytre ramme for utdelinger uavhengig av universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven, men suppleres av reguleringer i sektorlovene.

Videre legger organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse til rette for åpenhet om tilbyders virksomhet, kontroll med selskapets økonomi både gjennom revisjon og tilsyn, etterprøvnbarhet av for eksempel av disposisjoner med nærstående, fisjoner og fusjoner

¹⁸ Se nærmere om dette under kapittel 15.

med videre. Både aksjeselskaper og stiftelser er i utgangspunktet underlagt regnskapsplikt etter regnskapsloven, og dermed revisjonsplikt etter revisorloven.¹⁹ Videre vil tilsynsmyndigheten forholdsvis enkelt ha tilgang til grunnleggende informasjon om tilbyderer i Brønnøysundregistrene. Det er departementets vurdering at aksjeselskap og stiftelser på en hensiktsmessig måte legger til rette for at det kan føres tilsyn og kontroll med virksomheten og de kravene som stilles i sektorregelverket.

Departementet er derfor enig med ekspertgruppens forslag om at privat fagskole- eller høyskolevirksomhet bør organiseres som aksjeselskap eller stiftelse. Departementet mener aksjeloven og stiftelsesloven bidrar til å danne et godt utgangspunkt for regulering av utdanningsvirksomheten.

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven skal blant annet sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med forutsetningene. Aksjeloven og stiftelsesloven har andre formål. I utgangspunktet vil aksje- eller stiftelsesloven og universitets- og høyskole- eller fagskoleloven supplere hverandre, men slik at de sektorspesifikke lovene vil få forrang på grunnlag av status som spesiallov dersom det er motstrid mellom bestemmelser i de ulike lovene. Krav til for eksempel regnskap og revisjon i sektorregelverket vil ta utgangspunkt at de grunnleggende kravene i aksje- eller stiftelseslovgivningen gjelder, mens sektorlovene vil supplere disse hvor det er nødvendig.

Enkelte høringsinstanser argumenterte i sine innspill for at samvirkeforetak er en egnet organisasjonsform. Departementet utelukker ikke at samvirkeforetak kan være egnet til å tilby høyere utdanning eller fagskoleutdanning. Departementet peker i den forbindelse på at samvirkeforetak er lovregulert gjennom lov om samvirkeforetak, og at reguleringen i stor grad bygger på aksjelovgivningen. Departementet mener likevel dette begrenser behovet for å inkludere samvirkeforetak som tillatt organisasjonsform. Departementet mener videre at dersom en tillater både aksjeselskap eller stiftelse har en to gode alternativer, og valgfrihet avhengig av om en vil ha en eierskapsmodell eller en selveiende modell. Departementet mener hensyn til et enkelt regelverk i seg selv taler for å begrense mulige alternative organisasjonsformer, og mener aksjeselskap og stiftelser er to egnede og gode alternativer.

I høringen av ekspertgruppen rapport ble det foreslått at studieforbund skulle tillates som organisasjonsform for tilbydere av høyere utdanning eller fagskoleutdanning. Studieforbund er en ideell organisasjon som med godkjenning fra departementet kan tilby opplæring i tråd med voksenopplæringslovens formål, som er eid av en eller flere medlemsorganisasjoner. Det er liten tradisjon for å organisere høyere utdanning og fagskoleutdanning på denne måten. Departementet mener denne organisasjonsformen ikke vil bidra til de tydelige rammene og behovet for åpenhet og etterprøvbarhet departementet mener det er behov for. Som nevnt ovenfor, mener departementet det er et poeng å begrense antall tillatte organisasjonsformer.

¹⁹ Enkelte virksomheter er unntatt denne plikten, blant annet på grunnlag av størrelse. Se nærmere om dette under kapittel 18.

Departementets forslag innebærer at utenlandske selskaper eller Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) ikke kan tilby fagskoleutdanning eller høyere utdanning direkte. Hensynet til studentenes og tilsynsmyndighetens behov for et tydelig rammeverk i sektorene veier etter departementets mening tyngre enn en slik etableringsrett for utenlandske selskaper eller selskaper med hovedsete i utlandet. Det er først og fremst nettopp aksjelovens og stiftelseslovens klare rammer og tydelige definerte regler som taler for den begrensningen departementet foreslår.

7.4 Departementets forslag

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

Departementet viser til forslag til nytt første ledd i universitets- og høyskoleloven § 8-1 og nytt femte ledd i fagskoleloven § 3.

8 Hva kan tilskudd og egenbetaling benyttes til?

8.1 Gjeldende rett

Ut over det overordnede vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, er det i dag ikke ytterligere presiseringer i lov eller forskrift som stiller begrensninger for hvordan midlene kan benyttes i drift. Eventuelle begrensninger basert på lov og forskrift vil bero på en tolkning av vilkåret.

I denne sammenhengen er det relevant at lovene stiller opp rammer for private høyskoler og fagskolers virksomhet. For private høyskoler stiller universitets- og høyskolelovens § 1-1 forventninger til at institusjonene driver utdanning og forskning på høyt internasjonalt nivå i tillegg til formidling av kunnskap og resultater fra virksomheten. I tillegg har lovens § 1-3 en rekke eksempler på aktiviteter som det må legges til grunn er forventet at tilskudd i rimelig utstrekning skal kunne benyttes til:

§ 1-3. Institusjonenes virksomhet

«Universiteter og høyskoler skal arbeide for å fremme lovens formål ved å:

- a) tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.*
- b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.*
- c) forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser.*
- d) bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.*
- e) bidra til innovasjon og verdiskapning basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.*
- f) legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.*

- g) bidra til at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.
- h) samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.
- i) tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.»

Universitets- og høyskoleloven stiller også en rekke krav til virksomheten som det er forutsatt at institusjonen kan bruke tilskudd og egenbetaling på, slik som klagenemnd, læringsmiljøutvalg, studentorgan etc.

Det er ikke fastsatt andre konkrete føringer i loven for bruken av tilskudd enn at de skal «komme studentene til gode». Det er ikke presisert at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten, men en naturlig tolkning av vilkåret tilsier et slikt krav. Dette støttes også av at det i forarbeidene til universitets- og høyskoleloven er forutsatt at «tilskuddet til de private institusjonene er et rammetilskudd, men avgrenset til bruk inn mot akkrediterte utdanninger og FoU-virksomhet». ²⁰ Videre er det i forarbeidene uttalt om formålsbestemmelsene: ²¹

«En bestemmelse om nærmere krav til institusjonenes virksomhet vil, sammen med lovens formål, samlet sett angi det overordnede samfunnsoppdraget for universiteter og høyskoler. I dag stilles det ikke slike overordnede krav til de private høyskolene. Departementet legger til grunn at dette samfunnsoppdraget og de enkelte krav til virksomheten, må ses på som dynamiske standarder som vil avhenge av institusjonens størrelse og profil og i hvilken grad disse institusjonene er finansiert av staten. Etableringen av et felles lovverk etablerer således ikke et nytt og utvidet ansvar for de private institusjonene, men gir presiseringer av de forventninger som stilles til offentlig akkrediterte og finansierte institusjoner.»

Dette innebærer at midlene også kan benyttes til aktiviteter som dekkes av lovens formålsbestemmelser når de underbygger den NOKUT akkrediterte virksomheten.

For private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd er det også fastsatt enkelte føringer for hvordan midlene kan benyttes i drift gjennom tilskuddsbrevet. Her er det uttrykkelig fastsatt krav om at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. Det er også satt sektormål og styringsparametere som gir rammer for hva departementet forventer at tilskuddet benyttes til.

I tilskuddsbrevet til de private høyskolene fremgår det videre at tilskuddet skal benyttes til utdanning og forskning innenfor rammene av lov om universiteter og høyskoler og øvrige forutsetninger i tilskuddsbrevet. Det presiseres at dersom det drives annen økonomisk aktivitet innen samme rettssubjekt skal det dokumenteres at denne virksomheten holdes

²⁰ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004).

²¹ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004).

regnskapsmessig adskilt gjennom segmentregnskap. Også i tilskuddsbrevet til fagskoler presiseres det at midlene skal anvendes til utdanninger som er godkjent av NOKUT.

I tilskuddsbrevet kan departementet fastsette om tilskuddet kan benyttes fritt til institusjonens NOKUT-godkjente virksomhet eller om de kun kan benyttes til angitte deler av den NOKUT-godkjente virksomheten. Dagens praksis er i hovedsak at tilskuddet stilles til disposisjon for institusjonene med utgangspunkt i de NOKUT-godkjente utdanningene som finnes innen rettssubjektet og som det etter søknad har gitt tilsagn om tilskudd til. Selv om en institusjon kan opprette nye utdanninger i kraft av selv-akkrediteringsrett, må institusjonene søke om å få statstilskudd til slike utdanninger for å kunne bruke tilskudd fra departementet på disse, og få uttelling i den resultatbaserte finansieringsmodellen. Det er i dag kun én privat høyskole som har både akkrediterte studietilbud som de mottar tilskudd til og akkrediterte tilbud som de ikke får tilskudd til, innenfor samme rettssubjekt.

For private høyskoler og fagskoler uten tilskudd gjelder på samme måte kravet om at egenbetalingen skal «*komme studentene til gode*», og de samme betraktningene fra forarbeidene som gjennomgått ovenfor gjelder.

I fravær av reguleringer i lov og forskrift, samt tilskuddsbrev, er det ikke uttrykkelig presisert at egenbetalingen skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. Det er videre ikke regulert om studentenes egenbetalingen må benyttes direkte til den utdanningen som har generert den eller andre føringer for hvordan midlene skal disponeres i drift.

For helhetens skyld nevnes det at det i egenbetalingsforskriften § 4-1 heter at «*Beregningsgrunnlaget for egenbetalingen kan ta utgangspunkt i virksomheten som helhet over tid.*». I dette ligger det at egenbetalingen ikke trenger å ta utgangspunkt i den faktiske kostnaden til utdanningen eller den enkelte student, men kan fastsettes med utgangspunkt i svingninger, behov for investeringer og øvrige behov utdanningsvirksomheten har. Dette er relevant i denne sammenhengen da det også sier noe om lovlig bruk av midlene.

I egenbetalingsforskriften § 4-2 heter det videre om bruk av statlige driftstilskudd at «*Det er anledning til å se universitetets eller høyskolens virksomheten som helhet over tid og overføre overskudd fra et år til et annet, men på en slik måte at tilskudd kommer studentene til gode.*» Reguleringen omhandler hvordan midlene kan benyttes, og det er ikke oppstilt et krav om at tilskudd og egenbetaling må benyttes det året det tildeles eller genereres. Et positivt årsresultat kan dermed overføres til påfølgende driftsår uten at dette er i strid med vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode.²²

²² Anledningen til å overføre et positivt årsresultat omtales nærmere under kapittel 0 (overføring av positivt årsresultat).

8.2 Ekspertgrupperapport

8.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen mener at vilkåret som fastsetter at offentlige midler og egenbetaling skal «komme studentene til gode», krever presiseringer for å utgjøre en praktisk rettesnor for hvordan midlene kan benyttes i drift. Ekspertgruppen peker på at dette vil skape sterkere grad av forutberegnelighet for institusjonene og gi tilsynsmyndighetene en klarere regulering å forholde seg til ved tilsyn.

Gruppen legger til grunn at det er en grunnleggende forutsetning at tilskudd og egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten. Dette innebærer at tilskudd og egenbetaling ikke kan benyttes til virksomhet som faller utenfor den akkrediterte virksomheten.

Ekspertgruppen mener den mest hensiktsmessige formen for presisering av vilkåret er gjennom en formålsbetraktning som tilfellene skal vurderes opp mot. På denne bakgrunnen mener de vilkåret fortsatt skal stå i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Gruppen mener det statuerer et overordnet formål for hva midlene kan brukes til og at det kan brukes som en generalklausul.

Ekspertgruppen mener «komme til gode»-vilkåret skaper et grunnleggende tilknytningsforhold mellom tjenestene som ytes til studentene, og tilskuddet og egenbetalingen. Gruppen mener det likevel vil være en for streng regulering dersom tilskudd og egenbetaling skal knyttes strengt til aktiviteter og kostnader til undervisningstjenestene. Dette har sammenheng med at institusjonene er pålagt å jobbe mot en rekke formål i medhold av sektorlovgivningen, og er underlagt føringer i tilskuddsbrev.

På denne bakgrunnen foreslår ekspertgruppen at det i forlengelsen av «komme til gode»-vilkåret presiseres at midlene kun kan benyttes til formål som angitt i loven. De skriver videre:

«Utvalget mener etter dette at institusjonene bør ha en skjønnsmessig myndighet til å avgjøre hvilke tjenester og aktiviteter som kommer studentene til gode. Forutsetningen er at aktiviteten er innenfor den akkrediterte virksomheten og tar utgangspunkt i de lovpålagte formålene og vilkår fastsatt i tilskuddsbrev.»

Ekspertgruppen mener videre at forarbeider eller eventuelt forskrift bør peke på sentrale momenter og vurderingstemaer for den nærmere avgrensningen av vilkåret. Aktiviteter som kommer studentene til gode vil for eksempel være kostnader til lærekrefter, sensurering og eksamensavvikling, eller annen aktivitet som kan bygge opp om studentens tilbud.

Ekspertgruppen drøfter særlig midler til samskipnader, læringsmiljø o.l. Universiteter og høyskoler er pålagt å være tilknyttet en samskipnad, og gruppen mener derfor at det primært bør være samskipnadene som har det operative ansvaret for å tilby velferdstjenester. Det er ikke oppstilt et tilsvarende krav om tilknytning til en samskipnad

for fagskoler. Ekspertgruppen mener det derfor bør være noe større aksept for at midler benyttes på studentvelferd for disse institusjonene.

Ekspertgruppen drøfter videre hvordan midlene kan disponeres mellom studieår og mellom utdanninger. I dette høringsnotatet er disponering av midler mellom år behandlet under kapittel 0. Om overføring mellom ulike studier, viser ekspertgruppen til at det gjennom Stortingets budsjettbehandling og tilskuddsbrevet til private høyskoler fastsettes føringer for hvilke utdanninger tilskuddet kan benyttes til. Også tilskudd til fagskoler tildeles gjennom Stortingets budsjettvedtak og videreformidles i tilskuddsbrevet.

Ekspertgruppen mener tilskuddsbrevet kan benyttes i sterkere grad til å stille eventuelle føringer om hvilke utdanninger midlene kan benyttes til. Ekspertgruppen skriver videre:

«Generelle regler om muligheten og omfanget av eventuell overføring mellom ulike utdanninger kan på lengre sikt med fordel nedfelles i forskrift. Utvalget foreslår at departementet gis hjemmel til å gi slike regler for private høyskoler og fagskoler.»

Ekspertgruppen mener ikke det bør fastsettes begrensninger for hvilke utdanninger egenbetaling kan benyttes til. Ekspertgruppen skriver:

«Utvalget mener det bør foreligge relativt stor frihet til å kunne disponere mellom utdanninger, slik at studentenes egenbetaling ved akkrediterte studier kan overføres til andre akkrediterte studietilbud innen samme institusjon.»

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven (ny tekst uthevet):

§7-1 Egenbetaling og statstilskudd

*«Private universiteter og høyskoler skal la statlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode etter **formål angitt i denne lov**.*

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om når statlig tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode, herunder nærmere bestemmelser om overføring av overskudd mellom år og mellom studietilbud.»

Ekspertgruppen foreslår følgende nye bestemmelse i fagskoleloven:

*«Private fagskoler skal la offentlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode etter **formål angitt i denne lov**.*

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om når offentlige tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode, herunder nærmere bestemmelser for overføring av overskudd mellom år og mellom studietilbud.»

Ekspertgruppen har videre følgende forslag til merknader til bestemmelsen i fagskoleloven:

- *«Institusjonene har en viss skjønnsmessig myndighet til å definere hva som kommer studentene til gode.*
- *Offentlig tilskudd og egenbetaling skal brukes til formål innen lovgivningen til den akkrediterte virksomheten. Universitets- og høyskoleloven §§ 1-1 og 1-3 angir*

noen av formålene. Politiske målsettinger og krav i tilskuddsbrev vil supplere dette.

- *I medhold av første ledd kan disse midlene benyttes til blant annet lærerkrefter, sensurering og eksamensavvikling. Midlene kan også benyttes til ordinære driftsutgifter, alminnelige administrasjonskostnader, investeringer i undervisningslokaler, IKT-struktur og andre fysiske forhold som er nødvendig for å tilby best mulig kvalitet i utdanningen. Midlene kan anvendes til studentvelferdstjenester. I de tilfellene institusjonene er tilknyttet en studentsamskipnad, skal institusjonene ha en dialog med studentsamskipnaden før midlene brukes til studentvelferdstiltak.*
- *I de tilfellene fagskoler ikke er tilknyttet en studentsamskipnad, kan institusjonen bruke midler fra offentlig tilskudd og egenbetaling til studentvelferdstiltak. Det er viktig at studentene blir tatt med i disse beslutningene, for eksempel at dette styrebehandles med studenter til stede.*
- *Oppbygging av egenkapital fra overskudd kan ses i et tre til fem års perspektiv, eventuelt et lengre tidsperspektiv ved planlagt bruk til fremtidige investeringer og utviklingstiltak.*
- *Egenkapitalens størrelse, overføringer mellom år og planlagt disponering av overskudd i inneværende år, skal synliggjøres. Det skal av note til årsregnskapet fremgå en oppstilling som viser årets regnskapsmessige resultat, anvendelse av (tidligere) akkumulert overskudd, akkumulert resultat samt redegjøres for planlagt anvendelse av akkumulert overskudd.»*

8.2.2 Høringsuttalelser

Høringsinstansene stiller seg bak til forslagene om å tydeliggjøre hva som ligger i vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studenten til gode. Flere høringsinstanser mener det er viktig at vilkåret tydeliggjøres med hensyn til hvordan midlene kan benyttes i drift.

Spørsmålet om hvordan midlene lovlig kan benyttes i drift er likevel ikke det temaet som får størst oppmerksomhet, ut fra hva som ligger i kravet om at midlene skal komme studentene til gode. Høringsuttalelsene til presisering av vilkåret om at midlene skal komme studentene «til gode» er i hovedsak rettet mot de alternative utdelingsreguleringene. Dette behandles under kapittel 10 i dette høringsnotatet.

Blant instansene som uttrykkelig stiller seg bak forslaget til presisering er Abelia – Forum for fagskoler (FFF), Norsk Studentorganisasjon (NSO), Virke, Norske Fag- og friskolers landsforbund (NFFL), Anthon B Nilsen Utdanning AS, NKI AS, Bjørknes AS, Treider fagskoler AS, eAcademy, Noroff AS og Diakonhjemmet Høgskole. Virke skriver i sitt innspill:

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

Kristne friskoler forbund (KFF) støtter målet om å redusere risikoen for at tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode. KFF vil likevel advare mot et presiseringsnivå som blir så detaljert at det virker mot sin hensikt.

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Generelt om vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal «komme studentene til gode»

Hvilke begrensninger vilkåret medfører kan deles i to hovedspørsmål. For det første gjelder det hva vilkåret betyr for bruk og disponering av midlene i drift, som er omtalt i dette kapittelet. Det andre spørsmålet er hvilke begrensninger vilkåret innebærer i muligheter for å realisere gevinst av driften, som behandles under kapittel 10. I sammenheng med disse spørsmålene må det vurderes om «*komme til gode*»-kravet bør beholdes som del av reguleringen for disponering av midler, og eventuelt hvordan innholdet i vilkåret skal presiseres.

8.3.2 Behovet for avgrensning av hva midlene kan benyttes til

Vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, er i seg selv overordnet og gir alene ikke klare føringer på hva som er lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling til drift. Det vil derfor være viktig med presisering av hvilken virksomheten tilskudd og egenbetaling kan benyttes til. Hvordan formålet og avgrensningen av den NOKUT-godkjente virksomheten er fastsatt i lov og forskrift, danner et utgangspunkt for de videre vurderingene av hvordan midlene lovlig kan disponeres.

Dersom det ikke er tydelig nok avgrenset hva midlene lovlig kan brukes til, vil det foreligge en risiko for at tilskudd og egenbetaling benyttes til aktiviteter og disposisjoner som ikke er relevante for eller ikke har tilknytning til utdanningsvirksomheten. Det vil samtidig inkludere risiko for at det skjer ulovlig kryssubsidiering av annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert utdanning.

8.3.3 Presisering av hvilken del av driften midlene kan benyttes til

Departementet legger vekt på at det skal være forutsigbart både for institusjonene og tilsynsmyndighet hvordan midlene lovlig kan disponeres. Det er i den sammenheng viktig å oppstille tilstrekkelig klare grenser for hvilke aktiviteter og virksomhet det er tillatt å bruke tilskudd og egenbetaling på. Det er betydelig variasjon i de ulike utdanningene. Departementet ser det ikke som et hensiktsmessig alternativ å forsøke å konkretisere eller liste opp hvilke kostnader eller kategorier midlene kan benyttes til.

Ekspertgruppen peker på at det er et grunnleggende krav at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av rettssubjektet. Departementet er enig i at det bør presiseres i lov at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. En naturlig forståelse av komme til gode-vilkåret er etter departementet sin vurdering at midlene skal benyttes til formål som støtter opp om og bidrar til å bygge opp om

kvaliteten i og gjennomføringen av den NOKUT-akkrediterte utdanningen. Det vil være den relevante akkrediteringen som danner utgangspunktet for hvilke aktiviteter dette utgjør i det konkrete tilfellet. Dette innebærer blant annet at midlene ikke kan benyttes til utgifter som ikke har sammenheng med den akkrediterte virksomheten.

Ekspertgruppen foreslår at midlene må benyttes til aktiviteter innenfor den NOKUT-godkjente virksomheten som bygger opp om formålsbestemmelsene. Departementet ser at formålsbestemmelsene er overordnede og generelt utformet, og ikke nødvendigvis gir konkrete holdepunkter for hvordan midlene kan benyttes i drift.

Som pekt på under avsnitt 8.1, oppstiller samtidig universitets- og høyskoleloven § 1-1 forventninger til at institusjonene driver utdanning og forskning på høyt internasjonalt nivå i tillegg til formidling av kunnskap og resultater fra virksomheten. I tillegg har loven § 1-3 en rekke eksempler på aktivitet som det må legges til grunn at det er forventet at tilskudd i rimelig utstrekning skal kunne benyttes til.

Også fagskoler skal bygge opp om kvaliteten i utdanningen. Ut fra den aktuelle godkjenningen og fagretningen kan det være ulike typer aktiviteter og kostnader knyttet til dette, tilsvarende som for private høyskoler. Slik ekspertgruppen peker på, vil det kunne oppstå slike spørsmål knyttet til midler som benyttes til studentvelferd, i lys av at fagskoler ikke er pliktig medlemskap i en studentsamskipnad.

Departementet legger derfor til grunn at slik aktivitet som faller innenfor universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven formålsbestemmelser også er innenfor det som regnes som godkjent virksomhet. Departementet mener lovligheten av hvordan midlene er disponert bør vurderes ut fra den aktuelle akkrediteringen/godkjenningen fra NOKUT og de oppstilte formålene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Som pekt på, må det utvises en viss skjønnsmargin ved denne vurderingen. Det kan i tillegg fastsettes særlige formål, som for eksempel sektormål eller prioriteringer, gjennom tilskuddsbrevet. I den konkrete vurderingen av om en kostnad er innenfor formålet vil det for eksempel kunne vurderes om det innebærer konkrete fordeler for studentene og hvor nært i tid fordelene vil realiseres på studentenes hånd. Dette vil kunne inkludere at utdanningsfaglige perspektiver tas med i vurderingene.

Departementet mener videre det bør legges til grunn en forholdsmessighetsvurdering, ut fra i hvilket omfang det er tillatt å disponere midler til ulike formål. Dette kan være for å hindre at det skjer anskaffelser eller disponering av midler i et større omfang eller på en måte enn det som vil komme studentene til gode. Forholdsmessighetsbetraktningene kan blant annet benyttes til å vurdere transaksjonens størrelse opp mot formålet. Dette vil innebære at dersom et stort beløp er kanalisert til et formål, stilles det tydeligere krav til at formålet er relevant og at innsatsen kommer studentene til gode. I tillegg vil forholdsmessighetsbetraktninger være relevante også når formålet klart er i henhold til loven, men at størrelsen på utgiften er så uskjønnsom sett i forhold til andre formål og oppgaver at tilsynsmyndigheten bør reagere. Et typetilfelle som kan nevnes er at dette skjer gjennom handel med nærstående. Selv om handelen skjer til markedsmessige vilkår,

vil to parter kunne handle i et større omfang enn det som samlet sett kommer virksomheten til gode, for å kanalisere midler ut av virksomheten.

Hvordan tilskudd og egenbetaling disponeres over tid er også en relevant avgrensning. Formålet med tilskuddet og egenbetalingen er at den enkelte student skal motta en tjeneste av så høy kvalitet som mulig. Det vil derfor være en grense for institusjonenes muligheter til å disponere på en slik måte at enkelte studentgrupper i ett eller flere studieår får en lavere kvalitet selv om disponeringen kommer andre studenter eller senere kull til gode.

Et eksempel på en disposisjon som etter departementets vurdering vil falle utenfor formålet, vil være dersom en institusjonen med høy egenkapital låner kapitalen ut til nærstående. På denne måten kommer virksomhetens økonomiske interesser (mottar renter av lånet) og nærstående enhets interesser (mottar lånet) foran brukerens interesser, som er at midlene ikke blir brukt på den NOKUT-akkrediterte virksomheten. Et annet eksempel vil være der midler brukes til å kjøpe varer og tjenester som i realiteten forbrukes til annen aktivitet som ikke er relevant for den NOKUT-akkrediterte virksomheten. En avgrensning av formålet vil også være viktig for å forhindre verdioverføringer gjennom for eksempel nedbetaling av lån. Dersom kjøp av en institusjon som mottar tilskudd finansieres gjennom lån, og dette nedbetales med midler fra institusjonen som stammer fra tilskudd vil dette i realiteten være å føre verdier ut av virksomheten.

Etter dette foreslår departementet at det presiseres at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten, og for øvrig i tråd med formålet som oppstilt i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Vilkåret om at midlene skal *«komme studentene til gode»* inneholder ut over dette et skjønnsmessig element, hvor det legges til grunn en formåls- og forholdsmessighetsvurdering for å vurdere om midlene er kommet studentene og virksomheten til gode. Formålet bruken vurderes opp mot vil være den relevante akkrediteringen/godkjenningen og lovens formål for øvrig.

8.3.4 Hvilke NOKUT-godkjente utdanninger kan tilskudd benyttes til?

I utgangspunktet stilles tilskudd til disposisjon for de private høyskolene med utgangspunkt i de NOKUT-godkjente utdanningene som måtte finnes innen rettssubjektet og som institusjonen etter søknad har fått tilsagn om statstilskudd til etter loven. Dette er begrensninger for bruk av tilskudd som følger av departementet og Stortingets budsjettbehandling og forutsetninger for tilskuddet, men som ikke er formulert som begrensninger i loven.

Hvilke utdanninger den enkelte institusjon skal motta tilskudd til og vil kunne bruke tilskuddsmidler på, bør fortsatt være en del av de prioriteringer som departementet og Stortinget gjør i forbindelse med behandling av statsbudsjettet. Dette må også ses i sammenheng med at finansieringsmodellen er delvis resultatbasert og avhengig av aktivitet ved de utdanningene som det mottas tilskudd til. Departementet bør derfor fortsatt ha mulighet til å avgrense hvilke utdanninger tilskudd skal benyttes til. Et lovkrav om at tilskudd og egenbetaling kun skal benyttes på akkrediterte utdanninger fratar ikke departementet muligheten til å fastsette nærmere vilkår i tilskuddsbrevet. Departementet vil i tilskuddsbrevet fortsatt kunne presisere at tilskudd er forutsatt å skulle dekke aktivitet

som er knyttet til de utdanningstilbud som er akkreditert, og som institusjonen har fått tilsagn om statstilskudd til.²³ Departementet mener ikke det er grunn til å regulere dette nærmere.

8.3.5 Hvilke NOKUT-godkjente utdanninger kan egenbetaling benyttes til?

En institusjon kan ha flere NOKUT-godkjente utdanninger innen samme rettssubjekt. Det er i dag ikke krav om at egenbetalingen må benyttes til den utdanningen som genererer betalingen. I egenbetalingsforskriften § 4-1 står det at egenbetalingen kan fastsettes med utgangspunkt i virksomhetens drift over tid. Det samme ligger til grunn for fagskoler, og fremgår indirekte av fgskol. § 9. Dette innebærer at egenbetalingen ikke trenger å fastsettes med utgangspunkt i den faktiske kostnaden per student for den aktuelle utdanningen. Det er også anledning til å overføre et eventuelt positivt årsresultat til påfølgende driftsår, se nærmere om dette i kapittel 0.

Det kan legges til grunn ulike forståelser av vilkåret med hensyn til hvilken utdanning egenbetalingen skal benyttes til. Som ekspertgruppen peker på i rapportens kapittel 4.3.4, kan én tolkning av vilkåret være at midlene skal komme studentene ved den aktuelle utdanningen til gode, mens en annen tolkning er at midlene skal komme den samlede studentgruppen til gode. Det kan være i studentenes interesse at deres egenbetaling benyttes til det studiet de deltar på. Egenbetalingen studenten betaler vil da i sin helhet måtte benyttes til det aktuelle studiet. Dette kan gi studentene høyere grad av sikkerhet for at de ikke betaler mer enn markedspris for studiet, og at midlene i all hovedsak benyttes til deres utdanning.

Et krav om at egenbetaling fra en student vil måtte benyttes fullt ut på den utdanningen studenten deltar ved, vil være å innskrenke institusjonenes handlingsrom betraktelig. Det vil måtte følges opp gjennom dokumentasjonskrav og kontroll. En slik begrensning vil også kunne hindre utvikling av nye studier, og dermed ha negativ betydning for kvalitets- og utviklingsarbeidet ved institusjonene.

Departementet er på denne bakgrunnen enig med ekspertgruppen i at det ikke er ønskelig å stille krav til hvilken utdanning egenbetalingen benyttes til. Institusjonene, både med og uten tilskudd, har i dag frihet til å anvende egenbetalingen på tvers av akkrediterte utdanninger. Departementet mener dette er en frihet institusjonene bør ha og at det kan legges til rette for solid og helhetlig drift. Departementet mener at det dermed ikke er behov for å regulere dette særskilt.

8.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til universitets- og høyskoleloven § 8-3 og fagskoleloven § 8.

²³ Se også Reglement for økonomistyring i staten §15 og Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6.3.

9 Tillatt virksomhet i samme rettssubjekt – krav om økonomiske skille

At det drives annen virksomhet enn godkjent utdanning i samme rettssubjekt kan innebære risiko for at tilskudd og egenbetaling ikke blir benyttet til den godkjente utdanningen. For institusjoner som mottar tilskudd vil det kunne være i strid med bevilgningen fra Stortinget om tilskudd og egenbetaling benyttes til annen virksomhet. Også for institusjoner som ikke mottar tilskudd, vil det være risiko for at egenbetalingen ikke benyttes i tråd med formålet.²⁴

For institusjoner som mottar statlig tilskudd, vil det samtidig innebære risiko for ulovlig krysssubsidiering. EØS-avtalens artikkel 61 forbyr konkurransevridende offentlig støtte til enhver form for «foretak», som i denne sammenhengen er virksomheter som selger varer eller tjenester i et marked og driver med økonomisk aktivitet.

9.1 Gjeldende rett

For private høyskoler som søker akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet gjelder det et krav om at institusjonens primærvirksomhet skal være «*høyere utdanning, forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingssamarbeid samt formidling*».²⁵ For godkjenning av fagskoletilbydere gjelder det et tilsvarende krav om at primærvirksomheten skal være utdanning.²⁶

Ut over vilkår som fastsettes i forbindelse med akkrediteringen, er det i dag ikke begrensninger knyttet til hvilken virksomhet som kan drives i samme rettssubjekt som den NOKUT-akkrediterte utdanningen. Innenfor disse rammene har både institusjonene som mottar og ikke mottar tilskudd i dag frihet til å organisere virksomheten slik de ønsker. Dette inkluderer å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som den NOKUT-godkjente virksomheten.

Hva som regnes for slik annen virksomhet, beror på hvilke aktiviteter som faller innenfor godkjent høyere utdanning eller fagskoleutdanning. Avgrensningen som oppstilles i kapittel 8 legges til grunn for de videre vurderingene her. Videre er det av betydning hvilke NOKUT-godkjente utdanninger tilskudd kan benyttes til, se avsnittene 4.3.1 og 5.3.1. Her fremgår det at departementet i tilskuddsbrev oppstiller hvilke av de akkrediterte utdanningene tilskuddet kan benyttes til. Hvor private institusjonen i kraft av sin selvakkrediteringsrett oppretter nye studier, må det søkes til departementet om tilskudd også kan benyttes til disse.

²⁴ Se kapittel 8 om forslag til presisering av hva tilskudd og egenbetaling lovlig kan benyttes, og kapittel 10 om utdelingsreguleringer for hhv. institusjoner med og uten tilskudd.

²⁵ Akkreditering som institusjon er regulert i universitets- og høyskoleloven kapittel 3 jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) kap. 3.

²⁶ Godkjente tilbydere kan selv opprette nye fagskoleutdanninger, jf. studiekvalitetsforskriften § 5-2. Ellers får fagskoler bare godkjenning for det enkelte studietilbudet.

I tilskuddsbrevet til institusjonene som mottar tilskudd, stilles det krav om at annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert utdanning, eller godkjent utdanning som ikke er tilskuddsberettiget, må holdes regnskapsmessig adskilt. Virksomhet som faller utenfor den akkrediterte utdanningen eller som ikke er tilskuddsberettiget må dermed holdes økonomisk adskilt fra den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten.

For institusjoner som ikke mottar tilskudd, er det ikke reguleringer som berører adgangen til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som den NOKUT-akkrediterte utdanningen. Det legges dermed til grunn at også disse institusjonene kan drive annen virksomhet i samme rettssubjekt.

9.2 Ekspertgrupperapport

9.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen drøfter spørsmålet om eventuell begrensning av adgang til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt i sammenheng med økonomisk avgrensning av den regulerte virksomheten, se ekspertgruppens rapport kapittel 5.4.4.²⁷ Ekspertgruppen drøfter ulike måter å holde annen virksomhet økonomisk adskilt fra den NOKUT-akkrediterte virksomheten, herunder krav om at NOKUT-akkreditert virksomhet må drives i eget rettssubjekt.

Gruppen mener et kalkylebasert skille, eksempelvis gjennom en skjønnsmessig fastsatt beregningsmodell for fordeling av kostnader, gir liten merverdi. Ekspertgruppen mener at et krav om operativt eller selskapsmessig skille mellom de ulike aktivitetene er for inngripende og unødig byrdefullt. Et krav om selskapsmessig skille kan hindre utnyttelse av stordriftsfordeler og synergier. På denne bakgrunnen mener ekspertgruppen at det fortsatt bør være tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som NOKUT-godkjent utdanning.

Ekspertgruppen mener at et krav om regnskapsmessig skille vil etablere et tilstrekkelig økonomisk skille uten å sette begrensninger for hvilke aktiviteter som kan drives innenfor rettssubjektet som driver utdanningsvirksomhet. Dette innebærer en regulering hvor det økonomiske skillet fastsettes innenfor rettssubjektet.

Ekspertgruppen mener at det bør stilles krav om at det skal utarbeides delregnskap for hver tilskuddsordning rettssubjektet mottar støtte under. Et sammendrag av delregnskapene er foreslått tatt inn som segmentinformasjon i note til årsregnskapet, mens fullstendige delregnskaper skal være tilgjengelige på forespørsel fra tilsynsmyndighetene.

Ekspertgruppen foreslår at det må legges frem delregnskaper for studier drevet etter universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven, eventuelle andre tilskuddordninger og for annen ikke-akkreditert virksomhet. Siden egenbetalingen også skal rammes inn i denne

²⁷ Ekspertgruppen peker i kapittel 4.3.7 på ulike modeller som kan benyttes for å sikre en oversikt over inntekter og kostnader i den akkrediterte virksomheten, i tilfeller hvor institusjonene driver annen virksomhet i tillegg til NOKUT-godkjent utdanning.

sammenhengen, mener gruppen at det bør kreves regnskapsmessig skille også for virksomheter som ikke har tilskudd.

Ekspertgruppen legger til grunn at virksomhet som kan kostnads- og inntektsføres i delregnskapet for den akkrediterte virksomheten, skal være knyttet til denne delen av virksomheten. Dette må ses i sammenheng med ekspertgruppens forslag om hvordan formålet bør avgrenses, altså hva som regnes som NOKUT-godkjent utdanning, se kapittel 8.

Ekspertgruppen mener kravet om adskilte regnskaper tilrettelegger for tilsyn med at tilskudd og egenbetaling benyttes i den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten, og dermed motvirker krysssubsidierting. Gruppen viser til at segmentregnskap er et vanlig virkemiddel for å håndheve statsstøttereguleringen, jf. bl.a. regnskapsloven § 9-1 som hjemler forskrifter med slike krav.

Ekspertgruppen viser til at verdien av regnskapsskillet i et kontrollperspektiv vil avhenge av kvaliteten på de enkelte delregnskapene. Som følge av at det økonomiske skillet går internt i virksomheten kan det oppstå usikkerhet om regnskapene gir et korrekt bilde. Ekspertgruppen viser til at det særlig kan oppstå utfordringer knyttet til identifisering av hvilke kostnader og inntekter som hører til de ulike virksomhetene, og fordelingen av kostnader mellom ulike aktiviteter. Videre kreves det at virksomheten fordeler felleskostnader forholdsmessig på de ulike virksomhetene. Gruppen mener likevel dette er en øvelse enhver virksomhet gjør rutinemessig for å utøve korrekt regnskapsføring. Ekspertgruppen mener prinsippene som anvendes for kostnadsfordelingen må dokumenteres og at det bør utarbeides en regnskapsinstruks. Dette omtales også under ekspertgruppens forslag om krav til regnskapet. Ekspertgruppen viser her til at det følger av regnskapsloven at årsregnskapet skal ha noteopplysninger om prinsippene for regnskapsføring av kostnader og inntekter. Gruppen mener dette kravet også bør følge av særlovgivningen.

Ekspertgruppen mener videre det kan være behov for revisorkontroll med delregnskapene, enten ved krav om separat revisjon eller krav om nærmere bestemte kontrollhandlinger som munner ut i en egen revisorrapport.

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i universitets og høyskoleloven:

«Private universiteter og høyskoler skal føre regnskap etter regnskapsloven og denne lov. Institusjonene skal utarbeide og på forespørsel kunne fremlegge og dokumentere, adskilte regnskaper for de ulike akkrediterte delene av virksomheten og for de ikke-akkrediterte delene av virksomheten. Sammendrag av delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet.

Regnskapene for private universiteter og høyskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor.»

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i fagskoleloven:

«Private fagskoler skal føre regnskap etter regnskapsloven og denne lov. Institusjonene skal utarbeide og på forespørsel kunne fremlegge og dokumentere, adskilte regnskaper for de ulike akkrediterte delene av virksomheten og for de ikke-

akkrediterte delene av virksomheten. Sammendrag av delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet.

Regnskapene for private fagskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor.»

9.2.2 Høringsuttalelser

Forslaget om økonomisk avgrensning av annen virksomhet enn den som er godkjent av NOKUT får støtte i høringen. Det er ingen høringsinstanser som er imot forslaget om at det fortsatt skal være anledning til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som det drives NOKUT-godkjent virksomhet.

Enkelte instanser er motstandere av ekspertgruppens forslag om at det skal kunne kreves tilleggsdokumentasjon til regnskapene utover regnskapslovens krav. Dette gjelder blant annet *Virke, Anthon B Nilsen-gruppen* og *Noroff AS*.

Utdanningsdirektoratet har fra sitt tilsynsarbeid erfaring med krav om økonomisk avgrensning av den regulerte virksomheten gjennom regnskapsmessig skille fra sin tilsynsvirksomhet med friskoler. Friskoler er pliktige til å utarbeide egne avdelingsregnskap for annen lovlig virksomhet (SFO, internatdrift o.l). *Utdanningsdirektoratet* bemerker at rapporteringen for private skoler er ganske lik ekspertgruppens forslag.

Direktoratets erfaring fra årsregnskapskontroll med friskoler er at rapporteringen av avdelingsregnskap i stor grad har vært fraværende eller mangelfull de siste fem årene. Hvert eneste år brukes det ressurser på å følge opp at skolene leverer regnskap for annen virksomhet enn selve skoledriften.

Utdanningsdirektoratet mener derfor at det ikke er tilstrekkelig at institusjonene på forespørsel skal kunne framlegge og dokumentere adskilte regnskap. Det bør innføres en pliktig rapportering til tilsynsmyndigheten av alle delregnskap og rettssubjektets regnskap for alle private høyskoler og fagskoler. Slik dokumentasjon må uansett utarbeides av institusjonene. Rapporteringsplikt for alle årsregnskaper og delregnskaper vil bidra til økt regelverksetterlevelse.

Utdanningsdirektoratet har videre kommentarer til kravet om økonomisk skille mellom ulike deler av virksomheten i tilknytning til forslaget om utdelingsreguleringer. *Direktoratet* forventer at begge de to forslagene til utdelingsregulering vil medføre at institusjoner har en rekke typer akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet i samme rettssubjekt. For hver type virksomhet må det utarbeides delregnskap. *Direktoratets* erfaringer fra tilsyn med private skoler som har flere typer virksomhet, tilsier at det vil være arbeidskrevende å føre tilsyn med kapitalflyten i de ulike segmentregnskapene opp mot rettssubjektets regnskap. Hvis institusjonene også i varierende grad gir utbytte i akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet (se alternativer for regulering av utdelinger i avsnitt 10.3.6 nedenfor), vil dette komplisere tilsynet ytterligere.

9.3 Departementets vurdering

9.3.1 Adgang til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt

Muligheten til å drive annen virksomhet enn den som er godkjent av NOKUT innenfor samme rettssubjekt, gir institusjonene stor grad av frihet til å innrette driften effektivt og slik de ser det hensiktsmessig. Samtidig kan det gi risiko for at midlene blir benyttet til andre aktiviteter enn de fastsatte formålene og at det skjer ulovlig krysssubsidiering av andre økonomiske aktiviteter.

En regulering som begrenser adgangen til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt vil være en innskrenking i de private virksomhetenes frihet til å organisere driften. Normalt vil eier, styret og den daglige ledelsen stå nærmest til å vurdere hvordan virksomheten best og mest effektivt kan organiseres for å oppnå dennes formål. Departementet mener derfor at lovgiver bør være tilbakeholden med å innføre slike begrensninger, med mindre dette kan begrunnes i hensynet til studenten, kvaliteten på tilbudet og for å ivareta at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med regelverket. Et eksempel kan være dersom begrenset adgang til å drive annen virksomhet sammen med utdanningen kan forenkle tilsyn og dokumentasjon uten å samtidig medføre urimelig store ulemper for virksomheten.

Departementet mener det er relevant å se hen til tilgrensende sektorer med lignende regelverk. Friskoleloven med forskrifter krever at statstilskudd og skolepenger skal brukes til å gi opplæring i samsvar med godkjenningen etter friskoleloven. Friskoleloven regulerer hva slags annen virksomhet det er tillatt å drive i samme rettssubjekt. Hovedregelen er at friskolene bare skal drive skolevirksomhet, men det er åpnet for noe annen virksomhet som har nær tilknytning til denne. Begrunnelsen for begrensningene er at dette bidrar til å sikre at tilskudd og skolepenger benyttes til skoledriften, i tråd med formålet og reguleringene.

Et krav om at det kun er NOKUT-godkjent utdanning som kan drives innenfor rettssubjektet med godkjenning vil på samme måte bidra til å sikre at tilskudd og egenbetaling brukes til formålet midlene er bevilget til. Samtidig er det enkelte forskjeller mellom sektorene som kan tale for at det er behov for større grad av fleksibilitet for private høyskoler og fagskoler.

Universitets- og høyskoleloven oppstiller krav til institusjonenes virksomhet som viser forventninger om at institusjonen har en relativt bred aktivitet. Private høyskoler er underlagt de samme sektormål og krav gjennom formålsbestemmelsene som statlige institusjoner. I universitets- og høyskoleloven § 1-1 fastsettes lovens formål, mens § 1-3 fastsetter nærmere forventninger og krav til institusjonenes virksomhet. Universiteter og høyskoler skal i tillegg til å tilby utdanning av høy kvalitet, drive med forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, bidra til å spre og formidle resultater fra forskning samt bidra til innovasjon og verdiskapning. Institusjonene har også plikt til å forvalte ressurser effektivt, jf. bestemmelsens bokstav c. Fagskoler skal jobbe for fagskoleutdanning av høy kvalitet med tilfredsstillende vilkår for fagskolestudenter, jf. fagskoleloven § 1.

Departementet viser til kapittel 9, hvor det drøftes hva midlene kan benyttes til. Skillet mellom hva som regnes som godkjent virksomhet og som eventuelt må legges i eget rettssubjekt sammenfaller med vurderingene om hva det er tillatt å benytte midlene på. Som drøftet i kapittel 8, kan det være krevende å trekke grensene mellom hvilken virksomhet som faller innenfor NOKUTs godkjenning, og dermed hvilken virksomhet som må legges i annet rettssubjekt. Departementets forslag er et krav om at midlene må benyttes til den godkjente utdanningen og innenfor formålet i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Krav om eget rettssubjekt for den godkjente utdanningen innebærer at annen virksomhet, f.eks. kveldskurs og aktiviteter uten sammenheng med utdanningsvirksomheten for øvrig, skal organiseres i adskilt rettssubjekt. Departementet har ingen prinsipiell innvendinger til dette, og mener det bidrar til å sikre at tilskudd og egenbetaling ikke benyttes på disse aktivitetene. Departementet mener at dette vil være et effektivt tiltak for å tilrettelegge for en ryddig økonomiforvaltning og lovmessig bruk av midlene.

Et krav om eget rettssubjekt vil også innebære at utdanning som ikke er akkreditert/godkjent, men som institusjonen arbeider for at skal bli godkjent, må legges utenfor rettssubjektet. Et krav om å opprette et eget selskap for denne aktiviteten er etter departementets mening ikke et urimelig byrdefullt krav ut fra praktiske og økonomiske forhold, men vil kreve noen tilpasninger for eksempel for tilbud man ønsker å få akkreditert.

Departementet ber likevel om særlig innspill knyttet til spørsmålet om det bør stilles krav om eget rettssubjekt for den godkjente utdanningen, og eventuelle hensyn som taler mot et slikt krav.

9.3.2 Krav om økonomisk skille mellom godkjent og annen virksomhet

Under forutsetning av at det kan drives annen virksomhet enn høyere utdanning eller fagskoleutdanning i rettssubjektet, må det innføres krav om at annen virksomhet enn utdanningsvirksomheten må holdes tilstrekkelig adskilt.

Departementet er enig i ekspertgruppens vurdering om at et kalkylebasert eller skjønnsmessig skille ikke vil være tilstrekkelig. Departementet mener derfor det bør oppstilles et tydelig krav i loven om segmentregnskap for å skille mellom de ulike delene av virksomheten. Departementet er enig i ekspertgruppens vurdering om at et krav til regnskapsmessig skille kan ha en effekt ved å bidra til å øke bevisstheten om skillet mellom akkreditert og annen virksomhet, og ved å legge til rette for ekstern kontroll.

Departementet ser likevel at det også er svakheter ved å forsøke å avgrense ulike deler av virksomheten gjennom segmentregnskap. Slike regnskap er en presentasjon av et delregnskap, og ikke et fullt ut regnskapsmessig eller juridisk skille av virksomheten. Regnskapsoppstillinger gir et bilde av hvordan virksomheten selv mener de har fordelt kostnader og inntekter internt i virksomheten gjennom presentasjon av noteopplysninger, og ikke nødvendigvis den korrekte fordelingen.

Krav om økonomisk skille mellom den NOKUT-godkjente utdanningen og annen virksomhet gjennom segmentregnskap vil etter departementets mening ikke i seg selv gi tilstrekkelig mulighet til å kontrollere at midlene blir benyttet i tråd med kravene. Det vil fortsatt være risiko for at regnskapene gir et skjevt bilde av den reelle økonomiske situasjonen. Departementet mener derfor at innsyn i kostnadsfordelingen og beregninger ved utarbeidelse av regnskapene er et nødvendig tilleggskrav for å kunne kontrollere at informasjonen i segmentregnskapene er korrekt.

Flere høringsinstanser går imot forslagene som innebærer ytterligere krav til regnskapene enn det som følger av selskapslovgivningen. Departementet ønsker ikke å pålegge institusjonene unødvendige og ineffektive rapporteringskrav. Departementet mener likevel kravene som foreslås her er direkte begrunnet i behovet for å føre tilstrekkelig kontroll med regelverket og forvaltningen av de statlige tilskuddene og egenbetalingen, og at kravene ikke fremstår som urimelig eller unødvendig byrdefulle.

Ekspertgruppen foreslår at et sammendrag av delregnskapene skal tas med som segmentinformasjon i note til årsregnskapene, mens fullstendige delregnskaper skal være tilgjengelige ved behov. Utdanningsdirektoratet, som har opparbeidet seg god erfaring med tilsyn med friskoler, mener denne dokumentasjonen bør rapporteres årlig, og ikke kreve særlig forespørsel. Departementet viser til direktoratets anførsel om at slik dokumentasjon uansett må utarbeides av institusjonene.

Departementet mener det vil være mer effektivt om fullstendige delregnskaper rapporteres årlig i lys av at det uansett stilles krav om at disse skal være utarbeidet og tilgjengelige. Slik rapporteringsplikt vil bidra til å sikre økt regelverksetterlevelse og økt transparens om den økonomiske aktiviteten. Departementet mener det derfor ikke er urimelig byrdefullt å rapportere informasjonen til tilsynsmyndigheten. Departementet foreslår at dokumentasjonen inngår i institusjonenes årlige rapporteringsplikter i tråd med direktoratets merknad.

Departementet mener det er hensiktsmessig å fastsette nærmere krav til regnskapet, herunder krav til underliggende regnskapsinformasjon i form av noter eller særreportering, i forskrift.

9.4 Departementets forslag

Departementet ønsker en regulering av tilskudd og egenbetaling som er effektivt og hensiktsmessig innrettet for både institusjoner og tilsynsmyndighet. Departementet legger til grunn en avveining mellom et regelverk som i tilstrekkelig grad sikrer at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med formålet, og hensynet til å ikke gripe unødig inn i private institusjoners virksomhet.

Departementet er usikker på om det er hensiktsmessig å stille krav om at den NOKUT-godkjente virksomheten må drives innenfor et eget rettssubjekt, og at annen virksomhet må holdes utenfor dette rettssubjektet. Dette innebærer at utdanning som ikke er godkjent, men søm institusjonene ønsker skal bli det, må holdes utenfor virksomheten.

Departementet ønsker ikke en regulering som kan hindre virksomhetenes helhetlig

kvalitetsarbeid. Departementet viser til at det i alle tilfeller vil måtte gis en skjønnsmargin med hensyn til hvilken virksomhet som kan tillates i rettssubjektet, ut fra hva som kan bidra til kvalitet i det aktuelle undervisningstilbudet.

Dersom det aksepteres at tilskuddsberettiget og annen virksomhet fortsatt kan drives i samme rettssubjekt, bør det stilles tydelige krav om segmentregnskap for å sikre dokumentasjon av at virksomhet med og uten statlige tilskudd holdes økonomisk adskilt. Behovet for å oppstille økonomisk skille mellom ulike deler av virksomheten må også ses i sammenheng med vurderingene under høringsnotatet kapittel 8 og 10.

Departementet mener i likhet med ekspertgruppen at det bør oppstilles krav om delregnskap for hver tilskuddsordning rettssubjektet mottar støtte under. Departementet mener at fullstendige delregnskaper skal rapporteres som en del av det faste regnskapsavlegget. Dette vil innebære at institusjonen må rapportere delregnskaper for studier drevet etter universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og for annen ikke-akkreditert virksomhet. Departementet foreslår at nærmere krav til regnskapet fastsettes i forskrift.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes vurdering av om det bør stilles krav om at godkjent utdanningstilbud må drives i eget rettssubjekt. Samtidig skisseres det et forslag til lovbestemmelse for den alternative løsningen, hvor det stilles krav om segmentregnskap.

Departementet viser til forslag til ny § 8-7 i universitets- og høyskoleloven og ny § 12 i fagskoleloven.

10 Utdelinger

Utdelinger av midler fra selskapet til eier eller andre er et av de mest prinsipielle spørsmålene knyttet til hva som er lovlig bruk av offentlig tilskudd og egenbetaling. Med utdeling siktes det her til enhver transaksjon som innebærer vederlagsfri overføring av verdier fra selskap til eier. Utdelingsbegrepet omfatter derfor også konsernbidrag, som er overføring av et positivt årsresultat til et annet selskap i samme konsern. Det vil også omfatte enhver annen transaksjon som i realiteten innebærer at det utdeles gevinst fra selskapet til eier, f.eks. ved fusjon, fisjon, eller andre transaksjoner. Utdelinger av overskudd som stammer fra tilskudd og egenbetaling vil i seg selv innebære at tilskuddsmidler ikke fullt ut brukes til den virksomheten som midlene skal dekke.

10.1 Gjeldende rett

For institusjoner som mottar tilskudd, er det fastsatt at kravet om at midlene skal komme studentene til gode innebærer et utdelingsforbud. Dette er fremgår av henholdsvis universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd andre punktum, og i tilskuddsbrevet til fagskoler. I bestemmelsen i uhl. § 7-1 andre ledd står det:

«Private universiteter og høyskoler skal la statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode. Institusjoner som mottar statstilskudd, kan

ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående.»

Utdelingsforbudet omtales også i egenbetalingsforskriften § 4-2, hvor det er gjengitt med en noe annen ordlyd:

«Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, har ikke anledning til å ta ut overskudd eller overføre økonomiske verdier til personer eller annen virksomhet på en slik måte at statlige tilskudd ikke kommer studentene til gode.

Utdelingsforbudet for institusjoner som mottar tilskudd til godkjent utdanning, omfatter hele rettssubjektet. Det innebærer at også annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert virksomhet som drives i samme rettssubjekt er underlagt utdelingsforbud. I tilskuddsbrevet stilles det krav om at eventuell annen virksomhet skal holdes regnskapsmessig adskilt fra den NOKUT-godkjente virksomheten.

Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd er på samme måte underlagt kravet om at egenbetalingen skal *«komme studentene til gode»*. Departementet har lagt til grunn at dette innebærer et forbud mot utdelinger fra den godkjente delen av virksomheten. Departementets forståelse innebærer dermed at egenbetaling skal brukes til den NOKUT-akkrediterte virksomheten og at det ikke kan tas utdeling av dette. Dette innebærer også en føring om å holde den NOKUT-akkrediterte virksomheten adskilt fra annen virksomhet.

10.2 Ekspertgrupperapport

10.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen mener prinsipielt at reglene bør harmoniseres for alle institusjoner, uavhengig av om de mottar tilskudd eller ikke. Ekspertgruppen har likevel fått som føring at dagens utdelingsforbud for private høyskoler med tilskudd skal videreføres. En full harmonisering vil innebære et utdelingsforbud for alle institusjoner med akkreditering, med og uten tilskudd. Dette mener ekspertgruppen er en for streng innstramming.

Ekspertgruppen mener regulering av utdelinger, enten direkte eller indirekte, er et godt virkemiddel for å ivareta hovedpremisset om at midlene skal komme studentene til gode. Ekspertgruppen peker likevel på at utdelingsregulering alene ikke er et tilstrekkelig virkemiddel, da det er flere alternative muligheter for å føre midler ut av virksomheten. Eksempler som nevnes er at midler føres ut fra driften, fra handel med nærstående og gjennom egenkapitaltransaksjoner. Dette krever en helhetlig økonomisk regulering, som vil gjelde for både institusjoner med og uten tilskudd.

Det er i dag ikke lovfestet et utdelingsforbud for fagskoler som mottar tilskudd. Dette er i stedet fastsatt i tilskuddsbrevet fra departementet. Ekspertgruppen mener det i alle tilfeller bør foretas en harmonisering for institusjoner som mottar tilskudd, og foreslår at det lovfestes et utdelingsforbud for de private fagskolene. Samlet betyr dette at gruppen foreslår at alle institusjoner som mottar tilskudd, skal ha et lovfestet utdelingsforbud.

Ekspertgruppen er delt i spørsmålet knyttet til regulering av utdelinger og tilhørende regulering av avvikling og opphør for institusjoner uten tilskudd. *Ekspertgruppens medlemmer Andreassen (leder), Aune og Kirkebirkeland* foreslår en regulering der det fortsatt skal kunne drives akkreditert og ikke-akkreditert utdanning i samme rettssubjekt, men med utdelingsforbud for den akkrediterte delen av virksomheten. Reguleringen innebærer at det må stilles krav om segmentregnskap mellom den akkrediterte og ikke-akkrediterte delen av virksomheten som også som synliggjør kostnadsfordeling mellom de ulike delene av virksomheten.

Forslaget innebærer at det ikke åpnes for godtgjøring/avkastning til egenkapital i den akkrediterte delen av virksomheten, noe disse medlemmene peker på kan redusere tilgangen til risikovillig kapital. Modeller som bedre ivaretar hensynet til å godtgjøre egenkapitalen, og som samtidig begrenser muligheten for at egenbetalingen går til ekstraordinær fortjeneste til eierne, vil etter disse medlemmenes vurdering bli for skjønnsbasert eller komplisert og kontroversiell.

Medlemmene peker på at de står mellom reguleringer som på den ene siden tiltrekker seg risikovillig kapital, og på den andre siden beskytter studentenes egenbetaling.

Medlemmene velger her en regulering som rammer inn den delen av virksomheten hvor studentenes egenbetaling inngår som inntektskilde, og som gir en sterk beskyttelse av denne. Samtidig vektlegger medlemmene en regulering som er relativt enkel å praktisere, både for institusjonene og tilsynsmyndighetene.

Medlemmene viser til at også de private institusjonene uten tilskudd har gode rammebetingelser for sin virksomhet. Gjennom akkreditering får de et «kvalitetsstempel» fra NOKUT, studentene får støtte fra Lånekassen og lån til skolepenger, og institusjonene bestemmer selv størrelsen på studentenes egenbetaling og innretning av virksomheten forøvrig. Muligheter for blandet virksomhet legger til rette for uttak av stordriftsfordeler og synergier som både kommer den akkrediterte og den ikke-akkrediterte delen av virksomheten til gode. Forslaget innebærer ikke begrensninger på utdelinger eller andre særskilte reguleringer av den ikke-akkrediterte delen.

Disse medlemmene foreslår følgende regulering i universitets- og høyskoleloven:

«Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statstilskudd, kan ikke foreta utdelinger som stammer fra inntektskilder fra den akkrediterte delen av utdanningsinstitusjonen.»

Disse medlemmene foreslår følgende regulering i fagskoleloven:

«Private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger som stammer fra inntektskilder fra den godkjente delen av utdanningsinstitusjonen.»

Ekspertgruppens medlemmer Hallbing, Dahl og Lind er enige i drøftelsen til ekspertgruppen om *Klargjøring av vilkåret om at midlene skal «komme studentene til gode»*, men knytter ved vurderingen av utdelingsreguleringer noen merknader til vilkåret. Medlemmene skriver:

«Utvalget har redegjort for at det ikke er klart definert i universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven, herunder lovforarbeidene, hva som menes med «å komme studentene til gode». Medlemmene er av den oppfatning at dersom en privat høyskole eller fagskole gjennomfører studier på en god måte i overensstemmelse med akkreditert studieprogram, og driften for øvrig er iht. NOKUT-godkjent kvalitetssikringssystem, skal studenten være sikret god og forutsigbar kvalitet.»

Disse medlemmene legger vekt på at institusjonens styre har ansvar for gjennomføring av studieprogram og kvalitetssikring. I tillegg til dette skal NOKUT å føre tilsyn med kvaliteten ved private universiteter, høyskoler og fagskoler.

Disse medlemmene legger sterk vekt på prinsippet om at kapitalkostnad er en ordinær og relevant virksomhetskostnad. Medlemmene mener at å frata eier rett til avkastning på egenkapitalen ved å innføre et generelt forbud mot utdelinger, også for institusjoner uten tilskudd, representerer en vesentlig og urimelig inngripen ovenfor de private virksomhetene. Et slikt forbud vil kunne få negative og utilsiktede konsekvenser. Eksempler kan være at nye utdanningstilbud ikke etableres fordi private aktører ikke vil satse privat kapital uten mulighet til å oppnå en rimelig avkastning eller at eiers motivasjon til fortsatt å ville ta risiko kan bli borte med den konsekvens at studietilbud avvikles. Medlemmene mener også det kan gi uønskede tilpasninger i form av overprising av innsatsfaktorer, ulike former for samarbeidskonstellasjoner, eller lav egenkapital og høy lånefinansiering.

Medlemmene tillegger hensynet til studentens sikkerhet for kvalitet i utdanningen, og sikkerhet for fullføring av påbegynt studieår, betydning. Medlemmene foreslår et krav om at utdeling ikke kan bringe bokført egenkapital lavere enn 20 prosent av bokført verdi på eiendelene i virksomheten, og at utdeling kun kan foretas basert på sist avlagte og revisorbekreftede årsregnskap. For å understøtte krav om kvalitet foreslås det videre regler for å hindre utdeling fra virksomhet som ikke kvalitetsmessig driver slik studentene har krav på, eller slik NOKUT har stilt krav om.

Ut over disse kravene, legges det ikke begrensinger på løpende utdelinger eller utdelinger i forbindelse med avvikling (likvidasjonsutbytte) og opphør.

Medlemmene fremhever at forslaget til regulering er tydelig og lite skjønnsbasert og dermed enkelt å praktisere både for institusjonene og tilsynsmyndighetene. Medlemmene mener at forslaget innebærer en innstramming i forhold til hvordan private aktører forstår nåværende regelverk, og at reguleringen sammen med øvrige forslag vil bidra til å ivareta studentenes interesser bedre enn i dag. Forslaget antas dessuten å ville legge til rette for at private aktører fortsatt vil finne det attraktivt å tilby utdanningstjenester.

Disse medlemmene foreslår følgende regulering i universitets- og høyskoleloven:

«Med utdeling menes her enhver vederlagsfri overføring til eier eller eiers nærstående.

Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd kan ikke foreta utdeling til eier eller eiers nærstående.

Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statstilskudd kan foreta utdeling til eier, eiers nærstående eller i overensstemmelse med virksomhetens formål, dersom utdelingen ikke reduserer bokført egenkapital til mindre enn 20 % av bokført verdi på eiendelene i virksomheten, og utdelingen baserer seg på sist avlagte og revisorbekreftede årsregnskap. Utdeling kan videre ikke vedtas eller gjennomføres før forhold krevd rettet etter tilsyn fra NOKUT er utbedret.»

Disse medlemmene foreslår følgende regulering i fagskoleloven:

«Med utdeling menes her enhver vederlagsfri overføring til eier eller eiers nærstående.

Private fagskoler som mottar statstilskudd kan ikke foreta utdeling til eier eller eiers nærstående.

Private fagskoler som ikke mottar statstilskudd kan foreta utdeling til eier, eiers nærstående eller i overensstemmelse med virksomhetens formål, dersom utdelingen ikke reduserer bokført egenkapital til mindre enn 20 % av bokført verdi på eiendelene i virksomheten, og utdelingen baserer seg på sist avlagte og revisorbekreftede årsregnskap. Utdeling kan videre ikke vedtas eller gjennomføres før forhold krevd rettet etter tilsyn fra NOKUT er utbedret.»

10.2.2 Høringsuttalelser

Forslaget om fortsatt utdelingsforbud for institusjoner som mottar tilskudd har meget stor oppslutning i høringen. Blant instansene som uttrykkelig støtter forslaget er *Nettverk for Private Høyskoler (NPH)*, *Norsk Studentorganisasjon (NSO)*, *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)*, *Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF)*, *Høgskolen Betanien* og *det teologiske menighetsfakultetet*. Andre instanser legger forslaget til grunn eller støtter det implisitt. Virke bemerker at de på prinsipielt grunnlag er imot at private virksomheter, også de med statstilskudd, skal være avskåret fra å motta avkastning på investert kapital. Virke respekterer likevel ekspertgruppens synspunkter ut fra at dette er en regulering som gjelder i dag.

Spørsmålet om reguleringer for private høyskoler og fagskoler som ikke er finansiert med offentlige tilskudd, er derimot det mest omstridte tema blant dem som har uttalt seg. Høringsuttalelsene er på dette området delt mellom de to forslagene.

Instanser som støtter Andreassen m.fl. sitt forslag til utdelingsregulering er blant annet *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *Organisasjon for norske fagskoler (ONF)*, *LO*, *Norske fag- og friskolers landsforbund (NFFL)*, *Kristne friskolers forbund (KFF)*, *Diakonhjemmet høgskole* og *Det teologiske menighetsfakultetet*. *Nettverk for private høyskoler (NPH)* melder om at deres medlemmer er delt i synet på utdelingsregulering for institusjoner som ikke mottar tilskudd.

Høringsinstansene som støtter Hallbing m.fl. sitt forslag er i stor grad private institusjoner som driver NOKUT-godkjent utdanning. Dette inkluderer *Bjørknes Høyskole AS*, *Treider fagskoler AS*, *Westerdals*, *NKI nettstudier AS*, *Sonans AS*, *Noroff AS*, og *eCademy*. Av

andre instanser støtter Abelia (Forum for fagskoler), Fleksibel utdanning Norge (FuN), NHO, Virke og Revisorforeningen.

10.3 Departementets vurdering

10.3.1 Innledning

Anledning til å disponere et positivt årsresultat eller virksomhetens egenkapital i form av utdelinger har sammenheng med andre reguleringer som gjennomgås i dette høringsnotatet. Eksempler er reguleringer av avvikling, opphør og salg, som er andre måter å realisere kapitalen i en virksomhet på. Spørsmålet om adgangen til å foreta utdelinger blir gjerne ansett å ha en prinsipiell karakter. Departementet vil innledningsvis påpeke at utdelingsregulering er en av flere reguleringer som er nødvendig for å klargjøre hvordan tilskudd og egenbetaling lovlig kan disponeres.

I høringsnotatet foreslår departementet at det innføres krav om at NOKUT-godkjent virksomhet må drives som aksjeselskap eller stiftelser. Som gjennomgått i kapittel 7, er stiftelser selveiende og har dermed ingen eier å dele ut utbytte til. Stiftelser kan allikevel dele ut midler i tråd med stiftelsens formål i tråd med vedtektene, gi lån eller stille sikkerhet for bestemte personer eller selskap, og naturligvis kjøpe og selge tjenester i markedet. Stiftelser kan også ha andre parter med en økonomisk interesse i virksomheten enn eier.

Problemstillingen og risikoen beskrevet nedenfor gjelder først og fremst aksjeselskaper. Etersom stiftelser ikke har eiere, vil eventuell risiko for utdeling til eller annen begunstigelse av oppretter, styremedlem, daglig leder eller annen ansatt eller disses nærstående etter departementets vurdering først og fremst knytte seg til handel med selskaper med tilknytning til denne personkretsen, se omtale av dette i kapittel 14.

10.3.2 Om behovet for utdelingsreguleringer

Med et økonomifaglig utgangspunkt kan det argumenteres for i begrenset grad å tillate utdelinger for alle virksomheter. Utdeling til eier innebærer en godtgjøring til den investerte egenkapitalen, og i alminnelighet er kapitalkostnad en ordinær og relevant virksomhetskostnad. Et utdelingsforbud kan gi insentiv til økt grad av lånefinansiering til fordel for investert egenkapital, noe som kan skape mindre stabil drift. Videre kan det gi insentiver til uønskede tilpasninger og økt handel med nærstående, for å kanalisere midler til uregulerte selskaper.

Samtidig er det gode argumenter for utdelingsforbud. Et utdelingsforbud er et effektivt virkemiddel for å hindre direkte uttak av midler på bekostning av brukerne. Et utdelingsforbud er langt mindre krevende å håndheve enn en begrensning av adgangen til å ta utbytte, og innebærer en sterk beskyttelse av både egenbetalingen og offentlige tilskudd.

Departementet har plikt etter økonomiregelverket og EØS-regelverket om statsstøtte å tilse at midlene benyttes i tråd med det bevilgede formålet, se høringsnotatets kapittel 6. I en regulert sektor med offentlig finansiering kreves det en begrensning i anledningen til å

foreta utdelinger. Det er nærliggende å vurdere en eventuell begrensning i sammenheng med den faktisk investerte egenkapitalen. I tråd med utgangspunktet om at utdeling er en kapitalkostnad, vil det kunne argumenteres for at det bør være anledning til utdeling så lenge det er investert egenkapital og det foreligger et positivt årsresultat. Med en slik regulering vil størrelsen på utdelingen vurderes opp mot hva som er en rimelig kompensasjon for den investerte egenkapitalen.

Å tillate utdelinger i en regulert sektor, vil også forutsette at det er tilstrekkelig økonomisk skille mellom eventuell regulert og ikke-regulert virksomhet som drives innenfor samme rettssubjekt. Et ytterligere spørsmål er hva som er rimelig avkastning for den aktuelle sektoren og for den aktuelle virksomheten.

10.3.3 Relevante rammebetingelser

Enkelte rammebetingelser har særlig betydning for valg av regulering av institusjoner som ikke mottar tilskudd, men som har inntekter i form av studentenes egenbetaling. Dette gjelder først og fremst at NOKUT-godkjenningen gir studentene rettigheter i Lånekassen. I tillegg til alminnelig støtte til livsopphold (lån og stipend) inkluderer dette opp til 60 000 kr. i lån til å dekke årlig egenbetaling ved private institusjoner.

Etter dagens bestemmelser er det institusjonene selv som fritt fastsetter størrelsen på egenbetalingen. I egenbetalingsforskriften til uhl. § 4-1 heter det at denne kan fastsettes på grunnlag av virksomhetens drift over tid, og tillater at egenbetalingen ikke fastsettes ut fra den faktiske kostnaden for hver student. Dette gjelder også for private fagskoler etter fgskol. § 9. Fordi utdanningene er så varierte og har ulike kostnadsnivåer, er det ikke hensiktsmessig at andre enn institusjonene fastsetter egenbetalingen. Det er disse som sitter med de faglige forutsetningene for å vurdere hva som kreves av materiale og personell, samt har øvrige forutsetninger for å vurdere driften. Fagutdanning som helikopterpilot er f.eks. særlig kostbar.

Videre er det relevant at institusjonene i dag har mulighet til å drive annen virksomhet enn den NOKUT-akkrediterte virksomheten i samme rettssubjekt. Dette gjelder annen aktivitet som ikke har NOKUT-godkjenning, og kan være alt fra foredragsvirksomhet og ikke-godkjent utdanning til kveldskurs eller helt annen økonomisk virksomhet. Dette innebærer en risiko for kryssubsidiering av denne virksomheten, noe som igjen innebærer at studentenes egenbetaling ikke benyttes fullt og helt innenfor den NOKUT-akkrediterte virksomheten. Institusjonenes behov for fleksibilitet i organiseringen, og for å tilrettelegge for at det drives relevant tilleggsaktivitet i virksomheten, er argumenter for å ikke foreslå å begrense anledningen til å drive annen virksomhet i rettssubjektet. Behovet for å redusere risiko for kryssubsidiering og for å sikre formåls effektivitet er argumenter for å foreslå at NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten må organiseres innenfor et eget rettssubjekt, og følgelig at annen virksomhet enn denne må organiseres i andre rettssubjekt for eksempel innenfor samme konsern.

10.3.4 Private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd

For statlige tilskudd oppstiller økonomiregelverket krav om at tilskudd skal benyttes til det formålet Stortinget har bevilget midlene til. EØS-rettslige regler stiller videre forbud mot konkurransevridende offentlig støtte. Regelverket oppstiller ikke et absolutt forbud mot anledning til å ta utbytte, men stiller krav om at det må begrenses. Formålet med å regulere utdelingsadgangen for institusjoner som mottar tilskudd er dermed å hindre at eier i for stor grad foretar utdelinger på bekostning av det oppstilte formålet.

Departementet mener reguleringene bør gi en tydelig beskyttelse av statens midler. De offentlige midlene bør i størst mulig grad benyttes til den virksomheten de er bevilget. Departementet mener det bør stilles strenge vilkår som forutsetning for å motta statlige midler. Departementet er enig med ekspertgruppen i at et utbytteforbud er den mest effektive måten å sikre at midlene benyttes til det bevilgede formålet.

Det finnes en rekke øvrige risikokilder for at midlene ikke benyttes i tråd med formålet, blant annet handel med nærstående. Det fremmes forslag om å regulere disse situasjonene strengere enn i dag. Det kreves at også slike alternative måter å kanalisere midler ut av virksomheten reguleres for at utdelingsforbudet skal være effektivt.

Departementet foreslår at dagens utdelingsforbud for private høyskoler opprettholdes. For private fagskoler er det i dag ikke oppstilt et utdelingsforbud i lov, men dette fremgår av tilskuddsbrevet til institusjonene. Departementet er enig med ekspertgruppen i at dette bør fremgå av lov.

Dagens utdelingsforbud er formulert på følgende måte:

«Institusjoner som mottar statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående.»

Departementet mener ikke utdelingsforbudet bør begrenses til å omfatte overskudd. En eier kan berike seg uten at det har betydning for virksomhetens årsresultat. Departementet legger til grunn at dagens utdelingsforbud er ment å skulle omfatte all vederlagsfri overføring til eier eller eiers nærstående. Departementet mener derfor bestemmelsen bør omformuleres til å omfatte all vederlagsfri overføring.

10.3.5 Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd

Spørsmålet er videre hvordan institusjoner som ikke mottar tilskudd skal reguleres med hensyn til adgang til å foreta utdelinger eller realisere gevinster på andre måter. Et alternativ er en tilsvarende utdelingsregulering som for institusjoner som mottar tilskudd.

Reguleringen gir lik utdelingsregulering for institusjoner med og uten tilskudd, noe som legger til rette for effektivt tilsyn og mindre differensierte regler. Vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode vil kunne praktiseres likt for alle virksomheter som driver NOKUT-godkjent virksomhet. Reguleringen gir en tydelig innramming av egenbetalingen. En slik streng regulering kunne redusert eiernes insentiver til å sette egenbetalingen urimelig høyt.

En slik regulering gir imidlertid ikke rom for å godtgjøre eiers investering, og belønner dermed ikke satsing på privat utdanning. Dette kan redusere insentivene for å investere i utdanning og føre til mindre risikovillig kapital i sektoren. Med utgangspunkt i formålet bak reguleringene av egenbetalingen til studentene, som gjennomgått under avsnitt 6.2, mener departementet også at en lik regulering for institusjoner med og uten tilskudd fremstår som for strengt. Det er ikke like sterke hensyn som ligger til grunn for departementets eventuelle regulering av egenbetaling som det er for regulering av tilskudd, jf. krav og plikter i økonomiregelverket og EØS-regelverket.

10.3.6 Alternative utdelingsreguleringer for institusjoner som ikke mottar tilskudd

Ekspertgruppen anbefalinger var delt i to ulike forslag om utdelingsregulering for institusjoner som ikke mottar tilskudd. Departementet har vurdert ytterligere en regulering, og dette gir følgende alternativer:

1. Utdelingsforbud for den akkrediterte delen av rettssubjektet, men anledning til å ta utdelinger fra annen virksomhet
2. Anledning til å ta ut et «rimelig utbytte»
3. Fri adgang til å foreta utdelinger fra hele rettssubjektet

Alternativ 1 - Utbytteforbud for akkreditert virksomhet

Dette er forslaget fra Marianne Andreassen og to andre medlemmer i ekspertgruppen. Forslaget innebærer at det fortsatt kan drives ulik virksomhet i samme rettssubjekt, men at NOKUT-godkjent virksomhet og annen virksomhet må holdes økonomisk adskilt gjennom segmentregnskap. Det kan ikke tas utbytte fra den NOKUT-akkrediterte virksomheten, men det er fri adgang til utdeling for øvrig virksomhet. Dette gir rom for avkastning fra annen virksomhet. Annen virksomheten vil kunne dra fordel av at egenbetalingen og eventuell oppbygging av egenkapital i den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten bidrar til et positivt grunnlag for drift for virksomheten som en helhet.

En slik løsning reduserer insentivene til at egenbetalingen settes urimelig høyt og sikrer at mest mulig av egenbetalingen går inn i utdanningsvirksomheten. Virksomheten kan da innrettes internt på en måte som tilrettelegger for uttak av rimelige gevinster i den ikke-akkrediterte delen av virksomheten, under forutsetning av at blant annet handel med nærstående eller internhandel skjer til markedsmessige vilkår.

Dette alternativet forutsetter effektive økonomiske skiller mellom de forskjellige delene av virksomheten som synliggjøres gjennom segmentregnskap. Segmentregnskap er imidlertid ikke, etter departementets vurdering, et godt virkemiddel for effektiv kontroll. Det er kun en presentasjon av delregnskap i virksomheten, og ikke et regnskapsmessig eller juridisk skille av denne. Det vil da være en risiko for at regnskapene gir et skjevt bilde av den reelle kostnadsfordelingen og dette gir derfor ikke en streng beskyttelse av egenbetalingen. Videre gir det en noe mer krevende tilsynsjobb som forutsetter vurdering av segmentregnskapene med tilhørende kostnadsfordelingsnøkler. På den annen side er

det en fordel at dette alternativet gir lik praksis med utbytteforbud for NOKUT-akkreditert virksomhet.

Dette alternativet forutsetter videre at egenbetalingen benyttes til den akkrediterte utdanningen og for øvrig i tråd med formålsbestemmelsene, som omtalt i kapittel 8 ovenfor, dersom skillet mellom virksomheten skal ha noen effekt.

Alternativ 2 - Anledning til et rimelig utbytte fra hele virksomheten

Alternativet tar utgangspunkt i at eier av en privat institusjon med NOKUT-godkjenning, men uten tilskudd, skal kunne få en rimelig avkastning på egen investering og innsats gjennom utbetaling av utbytte. Dette alternativet er delvis i tråd med ekspertgruppens økonomifaglige vurdering av at private høyskoler og fagskoler bør kunne gi en godtgjøring til egenkapital. Se pkt. 5.3.1 i Andreassen-rapporten. Målet med alternativet er å legge til rette for en viss grad av normal forretningsmessig virksomhet innenfor denne delen av sektoren.

Aksjelovens kapittel 8 setter generelle begrensninger på hvordan et utbytte kan beregnes og hvordan det kan besluttes utdelt. Disse reglene sikrer blant annet kreditorhensynet, og at selskapet har en forsvarlig egenkapital sett i forhold til risiko. Institusjonens forutsetning for fortsatt drift er dermed til en viss grad beskyttet, og det gjenstår å beskytte den økonomiske forutsetningen for utdanningskvalitet fra et for stort utbytte innenfor det handlingsrommet aksjeloven gir.

Et utbytte vil ofte beregnes med utgangspunkt i selskapets årsresultat og opptjent egenkapital. Ved å tillate utbytte fra dette vil man gi et insentiv til å maksimere årsresultat og opptjent egenkapital ut over ønsket om å bygge en solid økonomi. Dette kan i hovedsak oppnås ved å øke egenbetalingen som er lånefinansiert fra studentenes side, eller ved å redusere kostnadene til undervisning og drift - altså noe spissformulert redusere kvaliteten til det nivået studentenes etterspørsel (elastisitet) tillater.

Det antas her at undervisningen ikke tilbys i noe som kan likne på et perfekt marked, enn så lenge adgangen til lånefinansiering er subsidiert av staten, og så lenge informasjonen om tilbyderne av utdanning og kvaliteten på denne ikke er perfekt. Man kan altså ikke forutsette at studentene fullt ut kan ta informerte valg som er nødvendig i et effektivt marked, og deres etterspørsel som en funksjon av prisen vil påvirkes av adgangen til gunstig lånefinansiering. Dette innebærer at utdanningsvirksomheten vil kunne tilpasses ønsket om utbyttmaksimering ut over hva et effektivt marked ville tillatt, og at denne interessen ikke nødvendigvis er sammenfallende med studentens ønske om utdanning av god kvalitet til riktig pris. Samtidig finnes det, for de fleste studier, alternativer i form av gratis offentlig tilbud. Dette antas å styrke konkurransen i markedet og vil trolig bidra sterkt til å trekke opp en grense for hvor høyt utdanningstilbud kan prises før studenter gjør andre valg.

En slik tilpasning vil kunne tøyles noe ved å sette en grense for adgangen til å ta ut utbytte ut over aksjelovens begrensninger. En måte å gjøre dette på er å begrense utbytteadgangen til hva som kan regnes som en rimelig avkastning. Det finnes flere mulige modeller for en slik løsning:

Eksempel a):

Med utgangspunkt i hensynet til eiers investering og risikotaking over tid kan en slik avkastning beregnes som en prosentandel av egenkapitalen. Denne vil da gjenspeile alternativkostnaden eller risikopremien for eier i dagens marked. Egenkapitalen kan være et utgangspunkt for beregningen fordi den er en relativt fast størrelse og representerer verdien og eiers engasjement i selskapet. Da avkastningskravet og risikopremien beregnes individuelt av den enkelte aktør kan den generelle beregningen, fastsatt av staten, ta utgangspunkt i en gitt størrelse. Dette kan for eksempel være renter på norske statsobligasjoner, en gitt kalkulasjonsrente for alternativkostnad slik denne for eksempel er definert i *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)* eller Finansdepartementets risikojusterte kalkulasjonsrente (rundskriv R-109/14). Dette vil kunne representere den risikofrie renten. Uavhengig av hvordan man beregner dette vil det være en rekke forskjellige oppfatninger med utgangspunkt i både fag og egeninteresse, og den kan med fordel fastsettes i dialog med partene i sektoren.

Ved beregning av største tillatte utbytte som en andel av egenkapitalen kan man velge om denne skal beregnes med utgangspunkt i innskutt egenkapital, opptjent egenkapital eller begge. Å ta utgangspunkt i innskutt egenkapital innebærer å anerkjenne retten til avkastning fra investert kapital. Å ta utgangspunkt i hele egenkapitalen innebærer også å anerkjenne retten til avkastning fra den totale investeringen i virksomheten i form av tid, risiko med mer, altså den merverdien man skaper i virksomheten ut over den økonomiske investeringen. Dette belønner også ytterligere evnen til å generere overskudd på andre måter, enten gjennom merverdi fra annen virksomhet, eller gjennom å «blåse opp» resultatet. På den annen side er en utbytteberegning som tar utgangspunkt i hele egenkapitalen en modell som belønner entreprenører som starter en virksomhet med «to tomme hender», mens et utgangspunkt i innskutt egenkapital belønner finansielle investeringer.

Det kan imidlertid være vanskelig å trekke klare grenser mellom disse delen av egenkapitalen som er definert i regnskapslovens spesifisering av innskutt og opptjent egenkapital (§ 6-2) mens aksjeloven skiller mellom bundet egenkapital (herunder aksjekapital, §3-1) og fri egenkapital (resten omtalt i § 9-3). Videre kan egenkapital flyttes gjennom fondsemissjon hvor aksjekapitalen forhøyes ved overføring fra fri egenkapital. Man flytter altså grensen mellom det som kan klassifiseres som innskutt og opptjent egenkapital uten at det skjer en innbetaling til selskapet. Ved en avgrensning av utbyttegrunnlaget til innskutt egenkapital må man ta høyde for disse adgangene til å endre egenkapitalen. Et mulig alternativ er å ta utgangspunkt i skattelovens definisjon av innbetalt aksjekapital (jf. skatteloven § 10-11 sjuende ledd).

Eksempel b):

En størrelse som i mindre grad lar seg manipulere er studentenes egenbetaling. Størrelsen på egenbetalingen er ikke regulert og kan settes fritt av institusjonen. Den må likevel forholde seg til studentenes betalingsvilje. Det vil altså være en viss regulering av øvre grense for egenbetalingen i form av markedet, og man kan legge til grunn at en eier vil sette egenbetalingen til det nivået som gir høyest avkastning i forhold til etterspørselen (etterspørselastisiteten) når det er adgang til å ta utbytte. Gitt dette vil en mulighet da være å bruke egenbetalingen som utgangspunkt for en beregning av utbytte, ved å sette en øvre grense for en rimelig avkastning lik en prosentandel av den samlede egenbetalingen. Dette vil

altså kunne være en forutsigbar størrelse som gjør at man ikke får utilsiktede tilpasninger til reguleringen. En slik modell beregner en rimelig avkastning med utgangspunkt i det som er kjernevirksomheten – utdanningsvirksomheten – og vil være enkel å kontrollere med utgangspunkt i studentdata, pris og årsregnskap.²⁸

En slik modell tar for gitt at prisen settes som en funksjon av etterspørselen slik at den ikke påvirkes i vesentlig grad av utbyttereguleringen, ettersom en økonomisk rasjonell eier vil søke å maksimere inntektsgrunnlaget. Tilbyder tilkjennes her en gitt avkastning av salgsinntekten fra kjernevirksomheten. Denne modellen gir ikke den samme intuitive koplingen til avkastning på kapital siden beregningen ikke tar utgangspunkt i eiers investering, og kan dermed sies å ikke ha en like naturlig kobling til begrunnelsen for å tillate en rimelig avkastning. En slik beregning vil derfor kunne være noe vanskeligere å forklare med utgangspunkt i begrunnelsen for å tilstå anledning til utdelinger. For eier vil den likevel langt på vei kunne gi den samme inntekten.

Det er mulig å begrense adgangen til å ta et rimelig utbytte til år med overskudd, ved å regulere at utbyttet ikke kan være høyere enn årsresultatet. Dette vil sikre at ikke egenkapitalen reduseres og at selskapet ikke tappes for mer verdi enn det som genereres, men det vil ikke hindre den ovenfor nevnte (eksempel a)) tilpasningen av driften for å blåse opp denne verdien. For private selskaper er det ikke alltid riktig å ta utbytte selv om årsresultatet er positivt. Ved å godkjenne en begrenset andel i lov kan man risikere å etablere en «statlig godkjent» avkastning som eiere kan se seg nødt til å ta ut i alle år med positivt resultat fordi man uansett ikke kan ta ut mer i et spesielt godt år. I et styre vil også et slik godkjent utbytte kunne være vanskelig å stemme mot for medlemmer som ønsker å prioritere styrket egenkapital fremfor anbefalt utbytte til generalforsamlingen. En kan derfor si at man fratar styret noe av ansvaret for egen virksomhet.

Departementet foreslår å fastsette i forskrift en grense for hva som kan sies å være rimelig avkastning i denne sektoren. Prosentandelen vil måtte beregnes med utgangspunkt i denne delen av sektorens lønnsomhets- og risikoprofil, og i samråd med interessentene. Departementet mener at den rimelige avkastningen skal tilsvare det som vil være den risikofrie renten pluss et fast påslag for risikopremien som vil samsvare med denne delen av markedet. Departementet foreslår videre at utbyttet ikke kan overstige årets resultat som beskrevet nedenfor i alternativ 3.

Dette alternativet forutsetter ikke segmentregnskap for å håndtere den konkrete utbytteberegningen, og denne påvirkes heller ikke av reguleringen av hva egenbetalingen kan brukes til. Disse må imidlertid ses på i sammenheng som en helhet, og det er ikke nødvendigvis slik at adgang til utbytte reduserer behovet for å regulere hva egenbetalingen kan brukes til.

Alternativ 3 - Adgang til utbytte

Dette er forslaget til de tre øvrige medlemmene i ekspertgruppen. Forslaget innebærer at det ikke skal oppstilles særlige begrensninger i adgangen til å foreta utdelinger av et

²⁸ Se forslag om rapporteringsplikt i kapittel 17.

positivt årsresultat, ut over at det ikke skal være mulig å bringe egenkapitalen lavere enn 20 prosent av virksomhetens eiendeler gjennom utbytte.

Det legges til grunn at det i hovedsak er NOKUTs akkreditering og tilsyn som sikrer at studentene får den tjenesten de skal ha. Forslaget bygger på en forståelse om at så lenge studentene får den kvaliteten på tjenesten de har krav på, er midlene brukt i tråd med lovens krav. Det er dermed kun relevant å føre økonomisk tilsyn med at midlene er brukt til riktig formål, at krav om handel med nærstående er oppfylt, og øvrig tilsyn med krav til styresammensetning, rapportering mm. Generell selskapslovgivning, med tilhørende krav i regnskapsloven m.m. vil gjelde i alminnelighet.

Forslaget vil kunne suppleres med ulike former for dokumentasjonsplikt, blant annet særlige rapporteringsplikter som grunnlag for å gi studentene bedre informasjon før valg av utdanningen. Eksempler kan være informasjon fra NOKUTs kvalitetsportal og samordna opptak, studentundersøkelser osv. Dette vil til en viss grad kunne være med på å redusere den uheldige markedseffekten som mangel på informasjon gir, og gjøre studentene i stand til å ta mer eller mindre informerte valg.

Departementet viser videre til forslagene under kapittel 9, om krav og eget rettssubjekt eller krav om økonomisk skille, og kapittel 8 om hva midlene kan benyttes til.

Departementet legger til grunn at disse kravene gjelder uavhengig av utdelingsregulering. Dette vil innebære at det skal synliggjøres hvilket overskudd virksomheten har av den godkjente utdanningsvirksomheten, selv om overskuddet kan disponeres fritt. Dette vil også kunne bidra til å bedre studentenes informasjonsgrunnlag.

Medlemmene la til grunn en forståelse av «*komme til gode*»-vilkåret som innebærer at det er NOKUTs akkreditering og kvalitetstilsyn som sikrer at midlene kommer studentene til gode. Dette er ikke i tråd med den forståelsen av vilkåret som er lagt til grunn i regelverket knyttet til private barnehager og friskoler. Departementet mener det bør tilstrebes en viss likhet ved bruk av vilkåret, og at det kun skal benyttes hvor det innebærer en faktisk begrensning på anledningen til å foreta utdelinger. Departementet foreslår derfor å ikke benytte vilkåret i dette tilfellet.

Alternativet gir en tydelig og renskåret regulering og etablerer et tydelig skille mellom institusjoner med og uten tilskudd, hvor det føres strengt tilsyn med de institusjoner som får tilskudd, mens det ikke føres økonomisk tilsyn med institusjoner uten.

Risikoen ved en slik modell er at studentenes mulighet for å få lån til skolepenger i Lånekassen trolig har en påvirkning på studentenes etterspørsel. Dette kan medføre at eier kan generere et overskudd som kan ligge noe over det som kunne vært oppnådd i et perfekt marked. En slik modell gir heller ikke et fullgodt sikkerhetsnett for egenbetalingen i de tilfeller der noen ønsker å tappe virksomheten for verdier ned til nedre grense for egenkapital. På den annen side vil, for de fleste studier, tilgangen på alternativer i form av offentlige gratis studietilbud være med på å redusere en slik risiko for redusert kvalitet som følge av reduserte tilgang på ressurser.

Da NOKUT ikke fører tilsyn med de enkelte utdanninger løpende,²⁹ vil det i praksis være studentene selv som må ta størstedelen av ansvaret for å sikre at de har god nok informasjon og at de får den kvaliteten de har krav på sett i forhold til egenbetalingen.

Som for alternativ 2 forutsetter ikke dette alternativet segmentregnskap for å håndtere utbytteberegningen, og denne påvirkes heller ikke av reguleringen av hva egenbetalingen kan brukes til. Disse må imidlertid ses på i sammenheng som en helhet, og det er ikke nødvendigvis slik at adgang til utbytte reduserer behovet for å regulere hva egenbetalingen kan brukes til.

10.3.7 Drøfting av alternativene

Private institusjoner uten tilskudd utgjør i dag en liten andel av de private høyskolene, og en noe større andel av de private fagskolene.

Departementet synes det er krevende å finne en regulering for institusjoner som ikke mottar tilskudd. Når institusjonene ikke mottar tilskudd er det ikke statens midler som eventuelt skal reguleres. Departementet mener dette taler for å i minst mulig grad regulere hvordan virksomheten skal kunne disponere sine inntekter. Samtidig vil hensynet til at studentene ikke betaler urimelig høy egenbetaling og at de får en tjeneste som er i overensstemmelse med NOKUT-akkrediteringen kunne tilsi en viss grad av regulering. Departementet legger videre vekt på å finne en regulering som er enkel, forutsigbar og som ikke krever vesentlige ressurser til tilsyn. Det er dermed en rekke hensyn som taler for ulike alternativer, og det er vanskelig å finne en løsning som ivaretar disse hensynene på en balansert måte.

Det gjelder i dag et gjennomgående krav om at egenbetaling skal komme studentene til gode. I tråd med omtalen under kapittel 8 og avsnitt 6.2 i dette høringsnotatet, gjelder det et krav om at egenbetalingen skal benyttes til NOKUT-akkreditert virksomhet, og at det kun i begrenset grad skal gis anledning til utdeling av et positivt årsresultat for denne delen av virksomheten. Vilkåret skal dempe adgangen til utdelinger i den hensikt å unngå at tilbyder overpriser sine utdanningstilbud til fordel for å bygge opp midler som kan overføres til eier. I fravær av konkretiseringer er det likevel i dag uklart hvordan denne adgangen er begrenset i praksis.

Rammebetingelsene som følger med en NOKUT-godkjenning kan begrunne en regulering som søker å begrense anledningen til utdeling fra virksomheten. Høyere utdanning er ikke en alminnelig forbruksvare, og det offentlige kvalitetsstempelen kan i seg selv gi grunnlag for et ønske om å regulere at tilstrekkelig midler benyttes på kvaliteten i utdanningen. Studentenes tilgang til stipend og lån fra Lånekassen kan videre gi tilgang på et unormalt høyt inntektsgrunnlag, ettersom det subsidierte lånet til egenbetalingen trolig har en påvirkning på studentenes etterspørsel i tilbyders favør.

Samtidig er det ønskelig med en løsning som ikke griper unødig inn i private virksomheters drift. Med det utgangspunkt at eier har rett til avkastning på egen

²⁹ Nærmere om NOKUTs virksomhet som tilsynsorgan for kvalitet, se kapittel 4.

investering vil det være urimelig å ikke tillate utdelinger for virksomhetene. Utdeling er en godtgjøring til den investerte egenkapitalen, og i alminnelighet er kapitalkostnad en ordinær og relevant virksomhetskostnad.

Et utdelingsforbud vil også i seg selv kunne skape incentiver for økt grad av lånefinansiering til fordel for investert egenkapital, noe som kan gi mindre stabil drift. Videre kan det gi incentiver for uønskede tilpasninger og økt handel med nærstående eller internhandel, for å kanalisere midler til uregulerte selskaper. Dette kan tale for at det bør gis mulighet til å ta ut et rimelig utbytte fra virksomheten.

Alternativ 1 gir adgang til utdelinger fra annen virksomhet enn utdanning, men et utdelingsforbud for den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. Departementet mener dette er en ryddig regulering som gir klare grenser og gode forutsetninger for å føre tilsyn. Det gir likevel feil incentiver når det kreves annen virksomhet i rettssubjektet for å kunne ta utdeling, samtidig som reguleringen ikke tillater godtgjøring til den akkrediterte delen.

Mulighet til å ta ut en form for «rimelig utbytte» er den reguleringen som i prinsippet gir en best balanse mellom de ulike hensynene som skal ivaretas (Alternativ 2). En slik adgang kan gjøres skjønnsmessig, ved å gi noen holdepunkter i lov, forskrift eller forarbeider for hva som er et rimelig utbytte, mens det er tilsynsmyndigheten som vurderer dette i enkelttilfeller. Dette vil imidlertid innebære en krevende jobb for tilsynsmyndigheten, og en lite forutberegnelig situasjon for institusjonene. Departementet mener en slik regulering krever konkretiseringer i form av nærmere beregninger om hvordan et rimelig utbytte skal begrenses. Som nevnt ovenfor vil det være utfordrende å fastsette en prosentgrense for hva som anses som rimelig utbytte. En tilsvarende modell ble foreslått for private barnehager i 2010, men ble ikke innført blant annet som følge av utfordringer med å fastsette nivået på utbytteberegningen.

Det er nærliggende å vurdere en eventuell begrensning i sammenheng med den faktisk investerte egenkapitalen. Forslaget om at NOKUT-akkreditert virksomhet skal drives innen stiftelser eller aksjeselskap tilrettelegger for dette. I tråd med utgangspunktet om at utdeling er en kapitalkostnad, vil det argumenteres for at det bør være anledning til utdeling så lenge det er investert egenkapital. Med en slik regulering vil størrelsen på utdelingen vurderes opp mot hva som er en rimelig kompensasjon for den investerte egenkapitalen.

Diskusjonen over viser likevel at det er krevende å finne en regulering som gir adgang til å ta ut et rimelig utbytte uten å måtte legge opp til omfattende beregninger og inngående tilsynsarbeid for å følge opp regelverket. Det er særlig argumentene om at egenkapitalen er en manipulerbar størrelse, og at en slik regulering ikke belønner tilbydere som bygger opp en virksomhet over tid, som departementet mener gjør at dette ikke er en god løsning. Departementet legger stor vekt på å finne en løsning som er forutberegnelig og effektiv. Det er lite ønskelig med en regulering som i stor grad baserer seg på kompliserte beregninger, og samtidig gir mulighet for instrumentelle tilpasninger.

Departementet mener i stedet den mest hensiktsmessige reguleringen under alternativ 2 samlet sett er å ta utgangspunkt i egenbetalingen (eksempel b). Dette tilsier en regulering hvor egenbetalingen danner utgangspunkt for en beregning av utbytte, ved å sette en øvre grense for en rimelig avkastning lik en prosentandel av den samlede egenbetalingen. Dette vil altså kunne være en forutsigbar størrelse som gjør at man ikke får utilsiktede tilpasninger til reguleringen ut over de man allerede kan forutsette finnes i dagens marked (gitt at en økonomisk rasjonell tilbyder vil sette prisen så høyt som markedet tillater før etterspørselen avtar). Reguleringen innebærer at studentene vil være innforstått med at deler av deres egenbetaling kan danne grunnlag for utdeling, men altså kun en begrenset del. Også denne reguleringen vil kunne ha potensial for at det skjer noen utilsiktede tilpasninger, men er etter departementets vurdering bedre enn alternativ 1.

Som nevnt legger departementet stor vekt på en regulering som er renskåret og tydelig. Diskusjonen her viser at det ikke er enkelt å finne et alternativ som ivaretar aktuelle hensyn fullt ut. Hensynet til minst mulig regulering av privat virksomhet fra departementet sin side tilsier at alternativ 3, en mer eller mindre fri adgang til utdelinger, er et hensiktsmessig alternativ. Dette oppstiller et tydelig skille mellom institusjoner med og uten tilskudd, og viser at departementets hovedanliggende er å følge opp bruken av offentlige midler. Dette er også det alternativet som krever minst ressursbruk til tilsyn. Egenbetalingen er studentenes midler, og med en presumpsjon om at studentene tar fornuftige og informerte valg, er dette en ryddig regulering som i liten grad blander seg i virksomhetens drift.

Medlemmene som fremmet dette alternativet, mener at dersom studentene har fått den kvaliteten i utdanningen som NOKUT-akkrediteringen krever, har midlene kommet studentene til gode. Departementet er ikke enig i denne forståelsen. En slik regulering innebærer at departementet ikke kan godtgjøre at midlene kommer studentene til gode, og mener at dette vilkåret ikke kan gjelde for denne gruppen institusjoner ved en slik regulering.

Departementet mener en slik regulering bør følges opp av rapporteringskrav, for eksempel av regnskap og resultater. Selv om det ikke er grunn til å føre tilsyn med hvordan midlene blir benyttet, vil det være i studentene og departementets interesse å se til at virksomheten drives på en god og fornuftig måte. Slik informasjon vil samtidig gi studentene et bedre grunnlag til å ta informerte valg. Tilsynsmyndighetene eller departementet vil måtte ta ansvar for at denne informasjonen gjøres tilgjengelig for studentene.

10.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at dagens utdelingsforbud for institusjoner som mottar tilskudd videreføres. Utdelingsforbudet vil også omfatte enhver annen transaksjon som i realiteten innebærer at det utdeles gevinst fra selskapet til eier. Departementet er enig med ekspertgruppen i at et utdelingsforbud alene ikke er en tilstrekkelig regulering for å sikre at midlene blir benyttet i tråd med forutsetningene. Departementet foreslår derfor også ytterligere reguleringer og innstramminger som skal sikre dette.

Selv om det kan være grunnlag for en regulering som søker å begrense eiers adgang til å foreta utdelinger fra egenbetalingen, ser departementet alternativ 3 som den mest aktuelle reguleringen for institusjoner som ikke mottar tilskudd. Alternativet gir et tydelig skille mellom institusjoner med og uten tilskudd, innebærer i liten grad regulering av den private virksomhetene som ikke mottar tilskudd og krever minst ressurser til tilsyn.

Det er en rekke argumenter som taler for de forskjellige alternativene, og departementet ber om høringsinstansenes innspill også til alternativ 1 og 2.

Departementet viser til forslag til universitets- og høyskoleloven § 8-3 og fagskoleloven § 8.

11 Verdioverføring ved avvikling

11.1 Gjeldende rett

I tråd med forslaget om at alle virksomheter må drives som aksjeselskap eller stiftelser, vil forholdene omfattes av generell regulering av avvikling og salg av virksomheter i selskapslovgivningen. Etter sektorlovgivningen vil salg og avvikling være omfattet av vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode.

For institusjoner som mottar offentlig tilskudd er det i universitets- og høyskoleloven og i tilskuddsbrevet til fagskoler nedsatt et uttrykkelig utbytteforbud. I universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd heter det:

«Institusjoner som mottar statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående.»

I tillegg til forbud mot direkte utbytte av et positivt årsresultat, gir formuleringen også forbud mot å overføre midler til eier eller nærstående *«på annen måte»*. Dette vil også omfatte realisering av utbytte gjennom salg eller avvikling. Avvikling og salg av virksomhet kan dermed ikke skje på en måte som gir økonomisk utbytte eller på annen måte overfører overskudd til eier eller dens nærstående.

Egenkapitalen i et selskap vil bestå dels av innskutt kapital, dels av opptjent kapital. Den innskutte kapitalen er tilført selskapet fra eierne ved stiftelsen eller senere kapitalinnskudd, typisk ved aksjekapitalforhøyelser. Den opptjente kapitalen er summen av tidligere års overskudd i selskapet. Det er naturlig å forstå uhl. § 7-1 annet ledd slik at den kun rammer overføring av opptjent kapital til eierne. En slik tolkning harmonerer med ordlyden *«kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier»*. Dessuten ivaretar en slik tolkning formålet med bestemmelsen; at statlige driftstilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode.

For private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd er det kun vilkåret om at egenbetalingen skal komme studentene til gode som regulerer eiers adgang til uttak av gevinst gjennom salg og avvikling. Som nevnt ovenfor i kapittel 10, har departementet lagt til grunn at vilkåret om at egenbetaling skal komme studentene til gode innebærer et utdelingsforbud for den NOKUT-akkrediterte virksomheten, men det er uklart om det

også innebærer et utdelingsforbud fra andre deler av virksomheten enn den NOKUT-akkreditert virksomheten.

11.2 Ekspertgrupperapport

11.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen peker på at verditilføring til eierne i forbindelse med avvikling kan gi eier inntekter på investert og opparbeidet kapital. Ved avvikling av foretaket vil gjenværende midler etter at et avviklingsstyre har forestått arbeidet med å oppfylle selskapets forpliktelser, tilfalle eierne som likvidasjonsutbytte. Avvikling kan derfor innebære en omgåelse av utdelingsregulering som gjelder mens utdanningsvirksomheten er i drift. For å motvirke risikoen for at foretak omgår utdelingsreguleringen ved å legge ned utdanningsvirksomheten, mener ekspertgruppen at det bør vurderes om og eventuelt i hvilken utstrekning reguleringen skal omfatte likvidasjonsutbytte og andre utdelinger som skjer etter at utdanningsdriften har opphørt.

Ekspertgruppens forslag til regulering av avvikling og opphør følger opp forslagene til regulering av utdelinger i drift. Ekspertgruppen er delt på samme måte som i disse forslagene.

Ekspertgruppens medlemmer Andreassen (leder), Aune og Kirkebirkeland foreslår at når institusjoner som mottar tilskudd avvikles, skal et beløp tilsvarende innskutt egenkapital tilfaller eierne. Forslaget innebærer en fortrinnsrett for eierne på bekostning av studentene og det offentlige i tilfeller der likvidasjonsutbyttet er begrenset. Medlemmene foreslår at resterende verdier fordeles mellom staten og eierne etter en sjablonregel der 1/3 tilfaller eierne og 2/3 tilfaller staten. Den sjablonmessige fordelingen er imidlertid ikke tatt med i forslaget til lovtekst.

Medlemmene foreslår videre at likvidasjonsutbytte etter søknad til departementet, alternativt delegert til f eks NOKUT, kan anvendes til en annen akkreditert utdanningsvirksomhet. Som det fremgår under kapittel 5.5.4 i rapporten, foreslår ekspertgruppen at NOKUT skal ha et samlet tilsynsansvar for private høyskoler og fagskoler.

I institusjoner uten tilskudd vil det ikke være midler fra oppsamlet tilskudd, men staten vil i praksis være interessent på vegne av studentene (men ikke som tilskuddsgiver).

Medlemmene foreslår samme løsning som for institusjoner med tilskudd, men at resterende verdier, etter at eier har fått tilbake innskutt egenkapital, fordeles mellom staten og eierne etter en sjablonregel der halvparten tilfaller eierne og halvparten tilfaller staten.

Utdanningsvirksomheten kan opphøre uten at foretaket avvikles. Dette kan for eksempel skje som følge av at institusjonen mister akkrediteringen, men fortsetter som en ikke-akkreditert institusjon. Problemstillingen om disponering av oppsamlede midler vil være den samme som ved avvikling. Rent praktisk kan det imidlertid bli vanskeligere å fastsette riktig tilbakebetalingskrav. Disse medlemmene foreslår at oppgjør etter tilsvarende modell

som ved avvikling skal skje når akkreditert utdanningsvirksomhet opphører, selv om rettssubjektet fortsetter å eksistere.

Forslag til lovbestemmelse i universitets- og høyskoleloven:

«Ved avvikling av private universiteter og høyskoler organisert som aksjeselskap, skal en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende godtgjort innbetalt egenkapital og markedsdrevet verdiutvikling av eventuell innskutt realkapital, tilfalle eierne. Eventuell resterende del av likvidasjonsutbytte kan med godkjennelse fra departementet overføres til annen akkreditert institusjon, eller skal dette betales til departementet. Bestemmelsen gjelder både for institusjoner som får statstilskudd og for institusjoner som ikke får statstilskudd.»

Ved opphevelse av universiteter og høyskoler organisert som stiftelse, skal eventuelle eiendeler etter dekning av stiftelsens forpliktelser og stiftelseskapitalen, tilfalle departementet. Departementet kan frafalle sitt krav på tilbakebetaling til fordel for en annen akkreditert institusjon.

Dersom virksomheten som akkreditert universitet eller høyskole opphører, gjelder [utdelingsforbudet og nærståendebestemmelsene mv] inntil departementet treffer vedtak om at plikten er opphørt. Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for slikt vedtak.»

Forslag til lovbestemmelse i fagskoleloven:

«Ved avvikling av private fagskoler organisert som aksjeselskap, skal en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende godtgjort innbetalt egenkapital og markedsdrevet verdiutvikling av eventuell innskutt realkapital, tilfalle eierne. Eventuell resterende del av likvidasjonsutbytte kan med departementets godkjennelse overføres til annen godkjent institusjon, eller skal dette betales til departementet. Bestemmelsen gjelder både for institusjoner som får offentlig tilskudd og for institusjoner som ikke får offentlig tilskudd.»

Ved opphevelse av fagskoler organisert som stiftelse, skal eventuelle eiendeler etter dekning av stiftelsens forpliktelser og stiftelseskapitalen tilfalle departementet. Departementet kan frafalle statens krav på tilbakebetaling til fordel for en annen akkreditert institusjon.»

Ekspertgruppens medlemmer Hallbing, Dahl og Lind ser ingen prinsipielle grunner til at opparbeidede verdier skal vurderes annerledes enn som oppspart eller ikke tidligere utdelt egenkapitalavkastning, men legger til grunn at det er grunnlag for forskjellsbehandling av virksomheter som mottar statstilskudd og som derfor krever en tydeligere lovregulering. For virksomhetene uten tilskudd foreslår de ingen særskilt lovregulering.

Forslag til lovbestemmelse i universitets- og høyskoleloven:

«Ved avvikling av private universiteter og høyskoler organisert som aksjeselskap, og som mottar statstilskudd, skal en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innbetalt egenkapital tilfalle eierne. Den resterende del av likvidasjonsutbytte kan søkes

departementet overført annen godkjent undervisningsinstitusjon, eller skal betales til departementet.

Ved avvikling av universiteter og høyskoler organisert som selveiende stiftelse, og som mottar statsstøtte, skal likvidasjonsutbytte, etter godkjenning fra departementet, oppfylle stiftelsens formål, eller skal betales til departementet.»

Forslag til lovbestemmelse i fagskoleloven:

«Ved avvikling av private fagskoler organisert som aksjeselskap, og som mottar offentlig tilskudd, skal en andel av likvidasjonsutbytte tilsvarende innbetalt egenkapital tilfalle eierne. Den resterende del av likvidasjonsutbytte kan søkes departementet overført annen godkjent undervisningsinstitusjon, eller skal betales til departementet.

Ved avvikling av fagskoler organisert som selveiende stiftelse, og som mottar statsstøtte, skal likvidasjonsutbytte, etter godkjenning fra departementet, oppfylle stiftelsens formål, eller skal betales til departementet.»

11.2.2 Høringsuttalelser

I spørsmålet om avvikling er det i hovedsak de høringsinstansene som støtter forslaget til medlemmene Hallbing, Dahl og Lind som har svart. Dette er også langt på vei de samme som støtter disse medlemmenes forslag til regulering av utdelinger. Forslaget får støtte av *NHO, Hovedorganisasjonen Virke, Noroff, Abelia – Forum for Fagskoler Sonans AS, Anthon B Nilsen Utdanning AS med datterselskapene NKI AS, Treider Fagskoler AS, Bjørknes Høyskole AS og Westerdals Høyskole – Oslo School of Arts, Communication and Technology AS.*

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund støtter forslaget til medlemmene Andreassen, Aune og Kirkebirkeland. *Utdanningsdirektoratet* stiller spørsmål ved om staten er rette mottaker av midler som stammer fra studentenes egenbetaling, særlig for virksomheter som ikke mottar statstilskudd.

11.3 Departementets vurdering

Overskudd som ikke utdeles, vil akkumuleres i virksomheten i form av opptjent egenkapital. Eier kan, i tillegg til eller istedenfor å foreta utdelinger av overskudd, tilføres denne verdiøkningen ved avvikling av virksomheten. Ved avvikling av virksomheten realiseres selskapets gjenværende eiendeler og resterende verdier etter at kreditorene har fått sin dekning (likvidasjonsutbytte). Dette vil være en omgåelse av et forbud eller begrensning i anledningen til å foreta utdelinger fra virksomheten.

Departementet mener derfor det er behov for å regulere avvikling for å unngå at utdelingsforbudet omgås på denne måten. Regulering av avvikling vil måtte ses i sammenheng med reguleringene av utdelingsadgang som er behandlet i kapittel 10.

Departementets forslag følger de vurderinger og forslag som er gjort for utdelinger i drift. Det er departementets vurdering at det må være en konsistent sammenheng mellom disse

reguleringene for å unngå insentiver til å legge ned virksomhet for å realisere en gevinst. Dersom for eksempel reguleringen av utdelinger i drift er strengere enn reguleringen av adgangen til et likvidasjonsutbytte, vil dette innebære et insentiv til å øke verdien av virksomheten for så å avvikle denne.

For private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd følger departementet anbefalingen fra ekspertgruppen som på dette området er samstemt og departementet viser til denne vurderingen i avsnitt 11.2.1 ovenfor. Her er også høringsinstansene i all hovedsak samstemte om ekspertgruppens forslag.

For private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd følger forslaget de forespeilede alternativene for utdelingsregulering i kapittel 10.3.5 ovenfor. Dette innebærer for alternativ 1 at reguleringen av den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten vil måtte bli som for institusjoner som mottar tilskudd, mens avviklingen av den andre delen av virksomheten ikke reguleres særskilt. Dette stiller strenge krav til kvaliteten på segmentregnskapene og vil være et argument for utskilling i eget rettssubjekt. For alternativ 2 innebærer dette at i tillegg til innbetalt egenkapital vil et rimelig utbytte for gjeldende regnskapsår tilfalle eierne. Eierne må da kunne godtgjøre at utbyttet ved avvikling ikke overstiger det utbyttet ville vært ved normal drift. For alternativ 3 som er departementets forslag til regulering av utdelinger, foreslås det ingen særskilt lovgivning ved avvikling.

11.4 Departementets forslag

Regulering av avvikling er en presisering av utdelingsreguleringene, og også av vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode. Departementet foreslår derfor at reguleringer av avvikling fastsettes i forskrift.

Departementet viser til forslag til universitets- og høyskoleloven § 8-3 og fagskoleloven § 8.

12 Regulering av salg, omdanning, fusjon og fisjon

Aksjerettslig fusjon er sammenslåing mellom aksjeselskaper eller selskap med begrenset ansvar, der ett selskap overtar ett eller flere andre selskaper i sin helhet. Fisjon er deling av et selskaps samlede eiendeler, forpliktelser og rettigheter mellom det selskapet som deles og ett eller flere andre selskaper.

For stiftelser er de endringer som tilsvarer aksjerettslig fusjon og fisjon regulert i stiftelseslovens kapittel 6 om omdanning. Med omdanning menes i stiftelsesloven «*endring eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, eller av stiftelsens vedtekter*» jf. § 45, og for stiftelser skal omdanninger prøves av stiftelsestilsynet jf. § 51 før de blir registrert. Selskapsrettslig fusjon tilsvarer langt på vei omdanning ved sammenslåing som nevnt i stiftelsesloven § 45 annet ledd bokstav b), fisjon tilsvarer deling av stiftelser i § 45 annet ledd bokstav c).

Et alternativ til å avvikle er å selge virksomheten. Egenkapitalen, både innskutt og opptjent, vil normalt inngå direkte eller indirekte som element i vederlaget. Ved salg av virksomheten til ny eier føres ikke verdier ut av selve virksomheten. Eier oppnår likevel en mulig gevinst som utløses ved overdragelse av eiendomsretten til virksomheten som betales av ny eier.

Et alternativ til salg av virksomheten er at deler av den samlede virksomhet fisjonerer ut eller selges til eier eller eiers nærstående. Et eksempel er eiendom som selges til et selskap eid av eier eller eiers nærstående, som så leier lokalene tilbake til virksomheten.

Virksomheten som blir eier av eiendommen kan deretter avhendes slik at verdien av leieforholdet tilfaller eier eller eiers nærstående. Forutsatt korrekt markedsprising, vil utdanningsinstitusjonen få godtgjort verdien ved det opprinnelige salget, noe som i realiteten medfører at eier eller eiers nærstående oppnår en forskuttering av fremtidig verdioppbygning. Risiko for feilprising av transaksjonen er imidlertid til stede, og vil kunne virke ugunstig for utdanningsinstitusjonen.

12.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven har ikke særlige reguleringer av private høyskoler og fagskolars adgang til å fusjonere og fisjonere virksomheten sin. Det finnes heller ikke særlige regulering av omdanning eller salg.

Vesentlige endringer i virksomheten er gjennom tilskuddsbrevet underlagt en særlig meldeplikt. I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler er det fastsatt følgende regulering:

«Alle endringer i selskapsform, intern organisering, vedtekter og/eller eierskap samt eventuelle nedleggelse av studiesteder, skal rapporteres omgående. Brudd på disse vilkårene vil kunne medføre at tilskuddet blir tilbakeholdt eller avkortet.»

For institusjoner som mottar offentlig tilskudd er det i universitets- og høyskoleloven og i tilskuddsbrevet til fagskoler nedsatt et uttrykkelig utbytteforbud. I universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd heter det:

«Institusjoner som mottar statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående.»

I tillegg til forbud mot direkte utbytte av et positivt årsresultat, gir formuleringen også forbud mot å overføre midler til eier eller nærstående *«på annen måte»*. Dette vil også omfatte transaksjoner i forbindelse med salg, fusjon, fisjon eller omdanning. Slike disposisjoner kan dermed ikke skje på en måte som gir økonomisk utbytte eller på annen måte overfører overskudd til eier eller dens nærstående.

I tilskuddsbrevet til fagskoler er det fastsatt at kravet om at midlene skal komme studentene til gode i fagskoleloven § 9 andre ledd innebærer *«blant annet et utdelingsforbud for inntekter fra offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling»*. Ordlyden kan tolkes som at også andre måter å realisere gevinst er forbud, herunder gjennom fusjon og fisjon. Ordlyden er likevel ikke tydelig på dette punktet.

For private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd er det vilkåret om at egenbetalingen skal komme studentene til gode som regulerer eiers adgang til uttak av gevinst gjennom salg, fusjon, fisjon eller omdanning.

12.2 Ekspertgrupperapport

12.2.1 Ekspertgruppens forslag

Fusjon og fisjon

Ekspertgruppen anser fusjon og fisjon som legitime måter å omstrukturere virksomheter på for å få en forretningsmessig eller bedre foretaksstruktur. Ekspertgruppen legger likevel til grunn at både fusjon og fisjon kan få utilsiktede konsekvenser med hensyn til uttak av midler fra offentlig tilskudd og egenbetaling i strid med universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Ekspertgruppen foreslår at for å sikre disse midlene, skal tilskuddsyter og NOKUT, som er gruppens forslag til tilsynsorgan, få forelagt dokumentasjon som viser at midlene i en slik prosess blir ivarettatt etter nevnte lovverk.

Ekspertgruppen behandler ikke omdannelse i sin rapport.

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven:

Private universiteter og høyskoler som skal fusjoneres eller fisjoneres, plikter før fusjonen eller fisjonen trer i kraft overfor tilskuddsyter av statstilskudd og NOKUT å dokumentere at håndteringen av midler fra statstilskudd og egenbetaling ikke kommer i strid med kravene i denne lov.

Private fagskoler som skal fusjoneres eller fisjoneres, plikter før fusjonen eller fisjonen trer i kraft overfor tilskuddsyter av statstilskudd og NOKUT å dokumentere at håndteringen av midler fra statstilskudd og egenbetaling ikke kommer i strid med kravene i denne lov.

Salg

Ekspertgruppen peker på at salg av virksomheten ikke medfører overføringer fra virksomheten til eieren. Det er kjøperen som betaler kjøpesummen og dermed selgerens eventuelle gevinst. Risikoen i tilknytning til salg går derfor først og fremst på om eiere av utdanningsinstitusjoner gjør disposisjoner som er motivert ut fra mulighetene for en senere salgsgevinst foran hensynet til å tilby god utdanningskvalitet. Aktuelle tiltak vil, ifølge ekspertgruppen, først og fremst måtte gå ut på å motvirke muligheten for at kjøperen kan ta ut gevinster. Dersom kjøper ikke ser potensial for framtidig vinning, vil det ikke være vilje til å betale så høy pris at det oppstår gevinster for selger. Tiltak rettet mot kjøpersiden vil, ifølge ekspertgruppen, gå på at den generelle reguleringen av utdanningsinstitusjonene også vil omfatte kjøperen. Eventuelle utdelingsforbud og andre reguleringer vil også omfatte nye eiere av virksomhetene.

Virkningene for studentene av et salg er at utdanningsvirksomheten fortsetter, men med andre eiere. Uansett transaksjonsform innebærer selve salget av virksomheten ikke overføringer fra foretaket til eier. Det er kjøperen som betaler selgerens eventuelle gevinst. I den grad det er et reguleringsbehov her, vil det, ifølge ekspertgruppen, være å motvirke risikoen for at eieren gjør disposisjoner som er motivert ut fra mulighetene for framtidig salgsgevinst. Gevinster kan enten komme av verdiutvikling på eiendelene, tilsvarende som ved avvikling av virksomheten, eller av såkalt goodwill. Goodwill er en immateriell verdi som ligger i virksomhetens renommé og posisjon i markedet. Når virksomheter selges, regnes differansen mellom salgsverdien og verdien av identifiserbare eiendeler for goodwill. Prisene kjøperen er villig til å betale, reflekterer nåverdien av den fremtidige kontantstrømmen virksomheten forventes å gi.

Kjøpere av en regulert virksomhet vil ta hensyn til at fremtidige kontantstrømmer begrenses av at også den nye eieren vil være underlagt regulering. Gruppen mener derfor at gevinstpotensialet vil være begrenset. Forutsetningen er at ikke enkelte deler av den relevante egenkapital holdes utenfor overdragelsen. Regulering som griper inn i retten til å selge foretaket, vil etter ekspertgruppen mening gripe for sterkt inn i eiernes råderett over egen eiendom. Slike tiltak står ikke i forhold til den risikoen de eventuelt skal motvirke. Ekspertgruppen foreslår derfor ingen særskilte reguleringer rettet mot salg av virksomhetens innmat eller selve virksomheten.

12.2.2 Høringsuttalelser

Forslag til bestemmelser i universitets- og høyskoleloven som skal regulere fusjon og fisjon har ikke fått mye oppmerksomhet i høringsrunden.

Høringsinstansene som omtaler temaet støtter gruppens forslag. Dette gjelder blant annet *Abelia – Forum for Fagskoler, Noroff AS, Diakonhjemmet Høgskole AS, Organisasjon for Norske Fagskolestudenter, NFFL og Hovedorganisasjonen Virke.*

Sonans AS, Anthon B Nilsen Utdanning AS med datterselskapene NKI AS, Treider Fagskoler AS, Bjørknes Høyskole AS og Westerdals Høyskole – Oslo School of Arts, Communication and Technology AS foreslår en noe rundere formulering hvor «*private universiteter, høyskoler og fagskoler skal informere departementet og NOKUT om planer for fusjon og fisjon før gjennomføring*».

Spørsmålet om salg har blitt besvart av flere av høringsinstansene. Disse er i all hovedsak enige med ekspertgruppen i at salg et forhold mellom kjøper og selger som ikke trenger særskilt regulering.

12.3 Departementets vurdering

12.3.1 Fusjon, fisjon og omdanning

I høringsnotatets kapittel 7 foreslår departementet at et krav om at godkjent utdanning må drives innen aksjeselskap- eller stiftelsesformen. Fusjon, fisjon og omdanning er regulert i aksjeloven og stiftelsesloven. Regnskaps- og skattemessig regulering holdes utenfor denne

redegjørelsen. For aksjeselskaper er fusjon regulert i aksjelovens kapittel 13, mens fisjon er regulert i kapittel 14. Forslaget om at NOKUT-godkjent utdanning skal drives som aksjeselskap eller stiftelse innebærer at selskapslovgivningens regulering av omdanning, fusjon og fisjon vil omfatte alle virksomheter som driver godkjent utdanning.

Fusjon, fisjon og omdannelse av et selskap er legitime måter å omstrukturere virksomheter på. Det kan være en rekke begrunnelser for at eier eller virksomheten ønsker å foreta slike omstruktureringer. Ofte vil de være motivert ut fra et ønske om å få bedre struktur og organisering av virksomheten, eller legge bedre til rette for effektiv og faglig god drift. Dette er legitime formål. Fusjon og fisjon kan dermed bidra til å legge til rette for mer effektiv drift, altså bedre ressursutnyttelse av tilskudd og egenbetaling.

Denne typen omdanning av virksomheter kan anrettes på en rekke forskjellige måter som vil omfattes av forskjellige lovbestemmelser i selskapslovgivningen.

Virksomhetsoverdragelser kan tilpasses alt ettersom hvilken regnskapsmessig metode det er ønskelig at skal komme til anvendelse. Fusjoner og fisjoner vil derfor kunne være komplekse og mangeartede.

Med hensyn til kravene i sektorreguleringene er risikoen ved fusjon først og fremst at det gjør sporing av tilskuddsmidler, egenbetaling og verdiopptjening fra disse midlene vanskeligere. Midlene kan blandes inn i andre organisasjoner, og særlig vil det være krevende dersom disse igjen har ulike organisasjonsformer. Det er vanskelig å sikre studentenes og tilskuddsgivers interesser gjennom regulering av hvordan omdanningene skal skje.

Risikoen ved fisjon er at verdier som stammer fra tilskudd og egenbetaling overføres til et annet selskap i forbindelse med delingen. Dersom det er regulert hva tilskuddsmidler kan brukes til, vil en slik verdioverføring være ulovlig. Det kan i praksis likevel være vanskelig å avdekke.

Risikoen ved omdannelse kan blant annet være den samme som ved fisjon hvor verdier kan overføres til et annet formål eller en annen virksomhet ved for eksempel oppløsning av en stiftelse.

Departementet mener det kan være mange gode grunner for at en virksomhet som driver NOKUT-godkjent virksomhet ønsker å foreta en fusjon, fisjon eller omdannelse av sin virksomhet. Dette kan også ha positive effekter for utdanningen som drives i virksomheten. Departementet mener ikke det er hensiktsmessig å vurdere en regulering som begrenser NOKUT-godkjente utdanningsinstitusjoners muligheter for utdanning å omorganisere sin virksomhet på denne måten.

Departementet ser at disse disposisjonene kan føre til omgåelse av kravene til bruk av tilskudd og egenbetaling i sektorlovene. Reguleringene i stiftelsesloven og aksjeloven er begrunnet alminnelige selskapsrettslige hensyn, som etterrettelighet og sporbarhet. Universitets- og høyskoleloven skal i tillegg ivareta hensynet til at midlene benyttes i tråd med bevilgningen og formålene som er angitt i sektorregelverket. Det er dermed grunn til å vurdere egne reguleringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven som supplerer selskapslovgivningen.

Risikoen for at kravene til hvordan midlene kan disponeres omgås, gir grunn til å være ekstra oppmerksom på tilfeller hvor en virksomhet foretar en slik omstrukturering. Departementet er enig i ekspertgrupperapportens forståelse av hvilke konsekvenser fusjoner og fisjoner kan få for forhold regulert i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Departementet har erfaring fra praksis hvor fusjon og fisjon har vært del av en rekke transaksjoner som resulterte i at det ble foretatt utdelinger av verdier fra virksomheten, i strid med reguleringene.

Fusjon, fisjon og omdannelser vil ikke i seg selv innebære omgåelse av reguleringene om lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling, men kan innebære at verdier blir ført ut av virksomheten i strid med regelverket. I lys av risikoen for omgåelse av reguleringene slike transaksjoner innebærer, mener departementet tilsynsmyndigheten har en særlig interesse i slike disposisjoner.

Departementet mener det bør innføres en plikt om å varsle tilsynsorganet dersom det planlegges gjennomført en omdannelse, fusjon eller fisjon for hele eller deler av virksomheten som driver NOKUT-akkreditert virksomhet. Dette vil også inkludere deler av virksomheten som ikke driver NOKUT-akkreditert virksomhet. Tilsynsmyndighetene gis dermed en mulighet til å være særlig oppmerksomme ved slike omstruktureringer.

Departementet mener meldeplikten skal innebære at virksomhet som driver NOKUT-godkjent utdanningstilbud må melde ifra til tilsynsmyndighetene før slike disposisjoner finner sted, og synliggjøre at midlene vil ivaretas gjennom den planlagte disposisjonen. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten gir en form for godkjennelse av et slikt forhåndsvarsel, uten at dette fratrukket muligheten til å reagere på et senere tidspunkt dersom midlene likevel er benyttet i strid med kravene i lov og forskrift.

Departementet mener det bør oppstilles dokumentasjonskrav av slike prosesser. Hensikten er at tilsynsorganet skal ha mulighet til å vurdere i hvert enkelt tilfelle hvorvidt en omdanningsprosess er gjennomført på tvers av regler eller prinsipper i sektorlovgivningen eller aksje- eller stiftelsesloven. Departementet er derfor enig med ekspertgruppen om at tilsynsorganet kan kreve dokumentasjon som viser at midlene i en slik prosess er ivarettatt etter gjeldende reguleringer. Departementet mener at en ordning med melde- og dokumentasjonsplikt vil være den mest formåls- og ressurseffektive metoden for kontroll.

12.3.2 Salg

Departementet er enig med ekspertgruppens synspunkter om at ulike typer salg av virksomheten ikke innebærer uttak av midler fra selve virksomheten. Uavhengig av transaksjonsform innebærer ikke selve salget av virksomheten overføringer fra foretaket til eier. Dette er under forutsetning av salget skjer mellom to uavhengige parter, og ikke mellom eier eller eiers nærstående. Salg mellom slike parter vil omfattes av departementets forslag under kapittel 14.

Departementet vil likevel vise til at det kan skje uberettigede verdioverføringer også ved salg mellom to uavhengige parter. Salgsprosesser, også gjennom fusjon og fisjon, kan ha flere ledd og bestå av flere komponenter og transaksjoner. Departementet mener dette

skaper risiko for at det skjer transaksjoner ved salg av virksomhet som kan innebære at midler føres ut av selskapet i strid med reguleringene av tilskudd og egenbetaling.

Ekspertgruppen mener at en regulering som griper inn i retten til å selge foretaket vil gripe for sterkt inn i eiernes råderett over virksomheten. Departementet er enig i dette synspunktet. Samtidig mener departementet at risikoen for omgåelse av kravene til disponering av tilskudd og egenbetaling skaper behov for særlig kontroll med slike transaksjoner.

I lys av risikoen for uttak av midler i strid med utdelingsregulering i forbindelse med salg av virksomhet, mener departementet det er behov for innsyn og kontroll med disse transaksjonene. På samme måte som for disposisjonene som behandlet over, mener departementet mener det er rimelig å innføre en meldeplikt, som innebærer at virksomhet som driver NOKUT-godkjent virksomhet må melde ifra til tilsynsmyndighetene før slike disposisjoner finner sted, og synliggjøre at midlene vil ivaretas gjennom det planlagte salget. Departementet mener videre det er hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten godkjenner et slikt forhåndsvarsel, uten at dette fratår muligheten til å reagere på et senere tidspunkt dersom midlene likevel er benyttet i strid med kravene i lov og forskrift.

Departementet foreslår videre at det stilles krav til dokumentasjon i forbindelse med salget. For at tilsynsmyndighet skal kunne føre tilstrekkelig tilsyn med at reguleringene knyttet til tilskudd og egenbetaling er ivaretatt ved salget, foreslår departementet et pålegg om å kunne dokumentere at midler ikke har blitt ført ut av virksomheten i strid med bestemmelsene om disponering av tilskudd og egenbetaling. Departementet mener kravet gjelder både kjøper og selger, ettersom begge parter vil være omfattet av den gjeldende reguleringen for virksomheten, og at disse i fellesskap må kunne dokumentere at kravene til disponering av tilskudd og egenbetaling er ivaretatt ved transaksjonen.

12.4 Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette at det fastsettes krav til meldeplikt og dokumentasjonskrav ved fusjon, fisjon, omdanning og salg.

Departementet mener dette er en logisk konsekvens og en presisering av kravene til lovlig disponering i drift og ved utdelinger. Det kan være behov for å regulere praktiske sider ved meldeplikten og dokumentasjonskravene. Departementet mener det er hensiktsmessig at reguleringene av slike disposisjoner kan kravene kan fastsettes i forskrift.

Departementet viser til forslag til universitets- og høyskoleloven § 8-3 og fagskoleloven § 8.

13 Overføring av positivt årsresultat til senere driftsår

Opparbeiding av overskudd vil si å overføre et positivt årsresultat til egenkapitalen – altså å overføre deler av inntektene fra ett regnskapsår til det neste og dermed akkumulere egenkapital. Dette styrker institusjonenes langsiktige økonomiske handlingsrom og

soliditet, men kan også innebære at tilskudd og egenbetaling mottatt i et gitt år ikke brukes det angjeldende året.

13.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven har ingen bestemmelser som regulerer virksomhetenes adgang til å overføre et positivt årsresultat til påfølgende driftsår. Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 7-1 tredje ledd. Forskriften gjentar lovens utdelingsforbud for institusjoner med tilskudd, og sier følgende om anledningen til å overføre overskudd til påfølgende driftsår i § 4-2:

«Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, har ikke anledning til å ta ut overskudd eller overføre økonomiske verdier til personer eller annen virksomhet på en slik måte at statlige tilskudd ikke kommer studentene til gode. Det er anledning til å se universitetets eller høyskolens virksomheten som helhet over tid og overføre overskudd fra et år til et annet, men på en slik måte at tilskudd kommer studentene til gode.»

I sammenheng med bestemmelsens første setning er det nærliggende å forstå bestemmelsen slik at den regulerer institusjoner med tilskudd. Bestemmelsens overskrift er også «*statlige driftstilskudd*». For private utdanningsinstitusjoner som ikke mottar tilskudd finnes det derfor ingen lovregulering av overføring av positivt årsresultat til senere driftsår.

Dette kan bety at en kan gå med overskudd ett år, og kanskje noen år, så lenge det jevner seg ut «over tid». Det er likevel uklart hvor mange år en kan generere overskudd til fordel for senere år, og om det bare er anledning til å drive med overskudd dersom det kan oppveies av senere underskudd. Tilsvarende bestemmelser finnes ikke for fagskolene.

Kunnskapsdepartementets tilskuddsbrev til høyskolene og fagskolene inneholder ikke reguleringer om i hvilket omfang tilskudd kan overføres fra et år til et annet år. Heller ikke *Orientering om forslag til statsbudsjettet for universiteter og høyskoler* har klare føringer på dette.

Reguleringen i egenbetalingsforskriften § 4-2 omtaler også egenbetaling. Det er likevel ikke entydig om bestemmelsen også regulerer private høyskoler som ikke mottar tilskudd. Som nevnt, er det kun formuleringen om at egenbetalingen skal komme studentene «til gode» som regulerer hvordan disse institusjonene kan disponere midlene sine. I lys av reguleringen i egenbetalingsforskriften § 4-2, og i fravær av øvrige reguleringer, at også disse institusjonene har mulighet til å overføre et positivt årsresultat til påfølgende driftsår.

Det er i dag ingen reguleringer i lov, forskrift eller tilskuddsbrev som regulerer private fagskolars adgang til å overføre et positivt årsresultat til senere driftsår. Dette gjelder både fagskoler med og uten tilskudd.

13.2 Ekspertgrupperapport

13.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen stiller spørsmål om hvorvidt institusjonene kan opparbeide overskudd fra tilskudd og egenbetaling som kommer fremtidige studenter til gode, i form av blant annet likviditet, soliditet og handlefrihet.

Ekspertgruppen tar utgangspunkt i forutsetningen om god utdanningskvalitet ved vurderingen av hvorvidt det skal være tillatt å overføre eventuelle overskudd mellom studieår. Ekspertgruppen mener kvaliteten vil bli skadelidende dersom institusjonene pålegges for store begrensninger, for eksempel med krav om at midlene skal benyttes ut fra hva som gir størst nytte ut fra en korttidshorisont. Ekspertgruppen peker på at investeringer må finansieres med en tilstrekkelig kombinasjon av innskutt og opptjent egenkapital. For å opparbeide opptjent egenkapital må det være muligheter for å akkumulere overskudd over tid.

Gruppen mener derfor at institusjonene må ha anledning til å bygge opp sikkerhet som gjør at det kan møte svingninger i etterspørselen, fremtidige investeringsbehov og løpende utgifter for øvrig. Ekspertgruppen mener likevel det er et spørsmål om hvor stor egenkapitaloppbygging som kan skje ved bruk av offentlige tilskudd og studentenes egenbetaling, uten at det kan sies å komme i strid med vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode. Ekspertgruppen mener her det kan være hensiktsmessig å se institusjonene i et tre til fem års perspektiv, men at oppbygging av egenkapital fra overskudd til konkrete investerings- og utviklingstiltak som skal komme studentene til gode kan vurderes i et lengre perspektiv.

Gruppen foreslår at institusjonen pålegges å gjøre rede for hvordan akkumulert overskudd planlegges disponert. Redegjørelsen skal foreligge som del av noteopplysningene til institusjonens årsregnskap. Noten skal vise overskudd for inneværende år og akkumulert overskudd, og det skal redegjøres for planlagt anvendelse (disponering) av det akkumulerte overskuddet. Synliggjøring av planlagt disponering av overskudd tilknyttet den akkrediterte virksomheten skal sikre mulighet for vurdering av virksomhetens overordnede økonomistyring. Synliggjøring gjennom note må også anses som et krav etter EØS-reglene om statsstøtte for institusjoner som mottar tilskudd.

Både overskudd som kan tilskrives offentlige tilskudd og studentenes egenbetaling, bør etter ekspertgruppens mening kunne overføres til senere år. Gruppen ser ingen grunn til å behandle disse inntektene ulikt, slik privatskoleloven gjør. Det overordnede vilkåret likebehandler midlene, gjennom krav om at både offentlige tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. Ekspertgruppen peker på at det er utfordrende å følge slike pengestrømmer separat, all den tid inntektene samlet utgjør hovedinntekten som finansierer den akkrediterte virksomheten.

Dersom det er knyttet vilkår til tilskudd, for eksempel at midlene skal benyttes til bestemte utdanninger, må det, dersom midler overføres til senere år, også sikres at midlene nyttes til samme formål.

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven (ny tekst uthevet):

§7-1 Egenbetaling og statstilskudd

*«Private universiteter og høyskoler skal la statlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode etter **formål angitt i denne lov.***

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om når statlig tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode, herunder nærmere bestemmelser om overføring av overskudd mellom år og mellom studietilbud.»

Ekspertgruppen foreslår følgende bestemmelse i fagskoleloven:

«Private fagskoler skal la offentlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode etter formål angitt i denne lov.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om når offentlige tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode, herunder nærmere bestemmelser for overføring av overskudd mellom år og mellom studietilbud.»

13.2.2 Høringsuttalelser

Enkelte høringsinstanser støtter ikke forslaget om redegjørelse for planlagt anvendelse av overskudd. *Westerdals Høyskole – Oslo School of Arts, Communication and Technology AS* er av den oppfatning at å gi allmenheten informasjon om styrets planer (planlagt anvendelse av egenkapitalen) er å gå for langt i å gi 3. part informasjon om interne forhold ved virksomheten. De mener heller at informasjon bør gis tilsynsmyndighet på forespørsel.

Enkelte av disse instansene, i hovedsak de private institusjonene, synes å være omforent i sine høringsuttalelser, og tar forbehold om at de likevel ikke støtter forslaget om en normert tidshorisont for vurdering av egenkapitalens størrelse. Noroff skriver om dette

«Vi er ikke enige i at det skal normeres en tidshorisont for vurdering av egenkapitalens størrelse, all den tid dette vil gripe inn i institusjonenes nødvendige handlefrihet. Dette kan også være i strid med aksjelovens krav.»

13.3 Departementets vurdering

Overføringer av positivt årsresultat fra et år til det neste vil innebære at midlene ikke blir benyttet til det bestemte formålet innenfor tilskuddsåret. Dette kan gå ut over kvaliteten på tilbudet til studentene dersom det benyttes færre penger enn forutsatt i studieperioden tilskuddet gjelder for. Dette er likevel særlig aktuelt dersom midlene er tildelt etter en streng beregning knyttet til kostnader per bruker, slik som er tilfelle etter for eksempel friskoleloven. Friskoler er pålagt begrensninger i anledningen til overføre midler til påfølgende driftsår. På den annen side kan overføring av et positivt årsresultat være formålstjenlig dersom midlene blir benyttet strategisk av virksomheten i et langsiktig perspektiv. Eksempler på dette er investeringer eller oppgraderinger. Det vil også være

positivt at egenkapitalen bygges opp, som medfører bedre soliditet og likviditet, og dermed sikkerhet for tilbudet til studentene.

Departementet ser at behovet for regulering av overføring av positivt årsresultat må vurderes i sammenheng med regulering av utdelingsforbud. For institusjoner hvor det er tillatt med utdelinger, er det mindre grunn til å begrense adgangen til å overføre et positivt årsresultat fra et år til det neste. En for streng regulering her vil kunne gi insentiver til å ta midlene ut gjennom utdelinger framfor å overføre dem til neste år. En overføring fra et år til det neste kan være positivt dersom midlene anvendes eller beholdes innenfor den godkjente driften.

Risikoen knyttet til overføring mellom år vil også avhenge av om institusjonen er underlagt utdelingsforbud ved avvikling. Dersom institusjonen ikke kan ta ut midlene ved en eventuell avvikling, er det mindre grunn til å regulere overføring mellom år. Muligheten til å overføre tilskuddsmidler og egenbetaling fra år til år vil gjøre det krevende å holde oversikt over hvilke verdier som stammer fra slike midler. Dersom utdelingsforbudet bare er knyttet til tilskuddsmidler og egenbetaling (ikke virksomheten som sådan), vil det derfor likevel kunne være en risiko for at verdier tas ut av selskapet gjennom utdelinger.

Begrenset regulering vil gi eier av institusjonen fleksibilitet til å benytte midlene til det som til enhver tid anses mest effektivt, herunder anledning til å bygge reserver som kan sikre virksomhetens drift også i vanskeligere tider – både til fordel for eiere og studenter. Beskjeden regulering kan på den annen side medføre at det ikke blir dekkende å si at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode innenfor en rimelig tidshorisont. Det kan også være en fare for at midlene benyttes til en uhensiktsmessig egenkapitaloppbygging, noe som kan gi eier stor fortjeneste ved avvikling. Stor kapitaloppbygging kan også medføre for lite ressurser til løpende undervisning

Departementet mener at en for lav egenkapital utgjør et problem med hensyn til likviditet og soliditet. Også for høy egenkapital et problem med hensyn til risikoen for uttak av midler. Både for høy og for lav egenkapital kan dermed utgjøre et problem, samtidig som det er virksomhetens styre som best kan vurdere hva som er riktig størrelse på egenkapitalen. Etter departementets vurdering er det dermed hensyn både for og imot regulering av overføring av positivt årsresultat. Det er sentralt å vurdere spørsmålet slik at det settes i sammenheng med regelverket for øvrig for å unngå eventuelle uheldige konsekvenser.

Departementet ser at det kan være utfordringer med fri adgang til å overføre et positivt årsresultat, og at det kan oppbygges for store verdier i selskapet. Dette vil kunne innebære at midlene ikke kommer studentene til gode, og potensiell risiko for skjult utdeling eller disponering av midlene i strid med formålet. Departementet vil likevel fremheve at utmåling av tilskudd til den private høyskole og fagskolesektoren ikke baserer seg på antall studenter eller andre stykkprisberegninger. Som ekspertgruppen påpekte, har institusjonene behov for å bygge opp sikkerhet for å møte svingninger i markedet, møte fremtidige investerings- og oppgraderingsbehov, utvikle kvaliteten i tilbudet og eventuelle nye tilbud, og for øvrig bygge opp tilstrekkelig soliditet.

Departementet mener at hensynet til styrets egen vurdering av virksomheten over tid, og det selvstendige ansvaret for å anrette denne ut i fra egenart og risiko, tilsier at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å begrense anledningen til å overføre et eventuelt positivt årsresultat mellom driftsår. Samtidig kan store overføringer innebære en forhøyet risiko for at midlene ikke kommer studentene til gode. Blant annet bør en slik overføring kunne være gjenstand for en forholdsmessighetsvurdering som beskrevet i kapittel 8.3.3 så ikke en slik overføringsadgang går ut over tilbudet til studentene i det angjeldende studieåret. Departementet mener eventuell regulering av muligheten til å overføre et positivt årsresultat mellom driftsår er en presisering av forslagene om lovlig disponering. Departementet foreslår at forholdet eventuelt kan presiseres i forskrift.

I denne sammenheng er det også relevant å sammenlikne med statlige universiteter og høyskoler som har utvidede fullmakter som blant annet gir disse unntak fra brutto-prinsippet i staten (vedtak om nettobudsjettering). Fullmakten innebærer en adgang til å se virksomheten over tid gjennom overføring av årsresultat og avregning av bevilgning mot neste år. Samtidig følger departementet opp i styringsdialogen at avsetninger er satt av til konkrete formål. Departementet mener at de private tilbyderne av høyere utdanning i utgangspunktet skal ha den samme adgangen til å se virksomheten over tid.

Departementet støtter ekspertgruppens vurdering av risiko ved begrenset regulering og mener at en uforholdsmessig akkumulering av egenkapital over tid vil innebære en risiko for at tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode. En redegjørelsen for akkumulert overskudd som del av noteopplysningene til institusjonens årsregnskap gir tilsynsmyndighet, departement og andre interessenter muligheten til å vurdere denne risikoen over tid, og departementet kan se denne i forhold til størrelsen på tilskuddene. En slik redegjørelse kan være på et overordnet nivå slik at ikke tredje part får innsyn i for detaljerte virksomhetsinterne forhold som kan påvirke konkurranseevnen til virksomhetene.

Enkelte høringsinstanser støtter ikke forslaget om at det skal redegjøres særlig for planlagt disponering av overførte midler. I stedet påpekes det at denne informasjonen kan være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten ved forespørsel. Departementet mener det ikke er et uforholdsmessig byrdefullt krav å pålegge institusjonene å redegjøre for denne informasjonen i note til årsregnskapet. I lys av at informasjonen likevel skal være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten ved forespørsel, er det vanskelig å se hvorfor ikke denne kan gjøres tilgjengelige for tilsynsmyndigheten ved rapportering av årsregnskapet. Departementet mener dette er en god fordeling av ansvaret og den mest effektive løsningen.

13.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til nytt femte ledd i universitets- og høyskoleloven § 8-3 og nytt sjettede ledd i fagskoleloven § 8.

14 Transaksjoner med nærstående

Handel med nærstående er kjøp av varer eller tjenester mellom selskaper kontrollert av samme eier, eller av personer som karakteriseres som nærstående etter for eksempel foretakslovgivningen, inkludert stiftelsesloven og skattelovgivningen. Det er et grunnleggende prinsipp at transaksjoner med nærstående skal gjennomføres på alminnelige markedsmessige vilkår, det såkalte «armlengdes avstand»-prinsippet.³⁰

Transaksjoner mellom parter til markedsmessige vilkår kjennetegnes av at tjenester eller varer er verdsatt til markedspris. Markedspris kan beskrives som en pris uavhengige aktører i markedet tilbyr en tilsvarende tjeneste eller vare til, og med byrder og fordeler fordelt tilnærmet likt mellom partene. Det sentrale hensynet bak regulering av transaksjoner med nærstående er å hindre at verdier overføres til eier eller eiers særstående gjennom for eksempel overprising eller uhensiktsmessige anskaffelser.

14.1 Gjeldende rett

Transaksjoner foretatt med nærstående er ikke særskilt regulert i lov eller forskrift verken for private høyskoler uten tilskudd eller for fagskoler. Dette gjelder både fagskoler som mottar tilskudd og institusjoner uten tilskudd.

For private høyskoler med statstilskudd følger det av universitets- og høyskolelovens § 7-1 annet ledd at det ikke kan gis økonomisk utbytte *«eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dennes nærstående»*. Begrepet nærstående er ikke nærmere definert i loven. I egenbetalingsforskriften § 4-2 omtales også lignende forhold:

«Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, har ikke anledning til å ta ut overskudd eller overføre økonomiske verdier til personer eller annen virksomhet på en slik måte at statlige tilskudd ikke kommer studentene til gode»

I tilskuddsbrevet til private høyskoler gjentas reguleringen fra universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd. I vedlegg³¹ til det årlige tilskuddsbrevet til private høyskoler med tilskudd heter det at det skal foreligge omtale av transaksjoner mellom tilskuddsmottaker og nærstående enheter, og at det skal gis en erklæring om at pris på eventuelle transaksjoner mellom tilskuddsmottaker og nærstående enheter, og eventuelle internttransaksjoner, på best mulig måte er fastsatt etter markedsmessige vilkår. For tilskuddsmottakere som ikke er egne rettssubjekter skal det redegjøres for alle forhold av betydning for det økonomiske forholdet mellom eier og tilskuddsmottaker i perioden, herunder opplysninger om alle økonomiske avtaler og transaksjoner mellom eier og tilskuddsmottaker for gjeldende regnskapsår. Også i tilskuddsbrev til fagskoler fastsettes det at transaksjoner med nærstående skal rapporteres inn og kommenteres.

³⁰ Se én definisjon på dette prinsippet i forskrift om dokumentasjon av prisfastsettelsen ved kontrollerte transaksjoner og overføringer i likningsloven § 2.

³¹ For inneværende år vedlegget *«Rapporteringskrav for 2016»*. Tilnærmet likelydende vedlegg følger tilskuddsbrevet hvert år. Se punktet *krav til ledelseskommentarer for årsregnskap*.

Alle private høyskoler og fagskoler skal etter loven la eventuelt tilskudd og studentenes egenbetaling «komme studentene til gode», jf. kapittel 7. Krav til handel med nærstående må vurderes i lys av dette vilkåret.

Det er ingen definisjon av nærstående i universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven. Avhengig av valgt organisasjonsform, vil man eventuelt kunne se til generelle selskaps-, regnskaps- eller skatterettslige regler eller prinsipper. I for eksempel forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av regnskapsloven av 17. juli 1998 nr. 56 § 7-30b-1 er det definert hvem som er nærstående parter når det gjelder noteopplysninger til årsregnskapene om transaksjoner med nærstående parter. Også aksje- og stiftelsesloven har egne definisjoner av nærstående.

14.2 Ekspertgrupperapport

14.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen legger til grunn at institusjonene selv avgjør hva som kan anskaffes internt og hva som anskaffes i det åpne markedet, utover der NOKUT-forskriften setter skranker for hva institusjonene må inkludere i sin virksomhet. Ekspertgruppen foreslår ingen begrensninger i adgangen til transaksjoner med nærstående.

Ekspertgruppen drøfter flere mulige tilnærminger for å regulere handel med nærstående og internhandel, se ekspertgruppens rapport kapittel 4.3.3. Ekspertgruppen peker blant annet på muligheten for å stille krav til organisasjonsform, eller å pålegge institusjoner å følge relevante deler av selskapslovgivningen, uavhengig av organisasjonsform. Som gjennomgått i kapittel 7 foreslo ekspertgruppen at godkjent utdanning må drives innenfor aksjeselskap eller stiftelse. Tilhørende selskapslovgivning, blant annet reguleringer om handel med nærstående, vil da omfatte alle institusjoner.

Ekspertgruppen vurderte om den generelle selskapslovgivningen på en tilfredsstillende måte regulerer risikoen knyttet til internhandel eller handel med nærstående. Et sentralt moment i denne vurderingen er at private høyskoler og fagskoler er underlagt krav om at egenbetaling og eventuelt tilskudd skal komme studentene til gode, og at institusjoner med statstilskudd er underlagt et utdelingsforbud. Etter ekspertgruppens vurdering kan dette medføre en forhøyet risiko for at midler kanaliseres til nærstående selskaper som ikke er underlagt tilsvarende reguleringer. Ekspertgruppen viser til at selskapslovgivningen først og fremst er innrettet mot rene forretningsaktører. Utdanningssektorens egenart tilsier at det bør være ytterligere krav til slike transaksjoner.

Ekspertgruppen anbefaler derfor at det også tydeliggjøres i sektorlovgivningen at vederlag ved transaksjoner med nærstående ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår, og at prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter legges til grunn. Ekspertgruppen foreslår videre at den samme reguleringen skal gjelde for alle transaksjoner som innebærer overføring av midler til eier eller eiers nærstående på særlige gunstige vilkår. Dette vil inkludere blant annet lån og sikkerhetsstillelse fra og til eier eller eiers nærstående som inngås på vilkår som er gunstigere enn markedsvilkår.

Ekspertgruppen foreslår i tillegg særlige dokumentasjonsplikter knyttet til handel med nærstående. Ekspertgruppen foreslår at den enkelte institusjon får en uttrykkelig plikt til å dokumentere at alle kostnadsførte transaksjoner med eier eller eiers nærstående er prissatt som om de hadde funnet sted mellom to uavhengige parter. Ekspertgruppen peker på at institusjonene har bedre tilgang til å godtgjøre at prisfastsettingen er riktig enn tilsynsmyndigheten. Institusjonene vil også ha lettere tilgang til takster eller andre dokumenter som kan synliggjøre gjennomsnittlige kostnader for leie og kjøp av f.eks. næringsbygg og andre relevante kostnader. En slik plikt til å godtgjøre at transaksjoner er gjort på markedsmessige vilkår vil i betydelig grad forenkle tilsynsarbeidet.

Begrunnet i sektorens egenart foreslår ekspertgruppen at det gis hjemmel til innsyn i dokumenter hos nærstående rettssubjekter som institusjonen handler med. Dette kravet er mer vidtgående enn det som følger av generelle regnskaps- og selskapsrettslige regler. Ekspertgruppen foreslår at det stilles krav om at revisor årlig skal kontrollere handel med nærstående og institusjonens dokumentasjon av disse transaksjonene, samt at ledelsen pålegges plikt til å avgi uttalelse om avtalene er inngått på forretningsmessige vilkår. Det foreslås at ledelsen ved institusjonene pålegges plikt til å godtgjøre at transaksjoner er på markedsmessige vilkår.

Ekspertgruppen peker på at det kan være vanskelig å avgjøre om det foreligger et interessefelleskap mellom aktører. Gruppen mener slike spørsmål må løses etter analogi fra regelverk som regulerer organisasjonsformen eller tilgrensende regelverk.

Ekspertgruppen foreslår følgende ordlyd i både universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven:

Institusjonen kan ikke overfor eier, eiers nærstående eller foretak i samme konsern, foreta transaksjoner eller på annen måte overføre midler på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som godtgjøres at ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Forhold som nevnt i første ledd skal dokumenteres med avtaler der grunnlaget for prisfastsettingen framgår.

Tilsynsmyndighet og tilskuddsyter kan kreve innsyn hos eier eller nærstående parter i regnskapsmateriale vedrørende transaksjoner som nevnt i første ledd.

I tillegg foreslår ekspertgruppen at det i forskrift til fagskole- og universitets- og høyskoleloven, jf. lovenes §-nummer 8 og 8-3, henholdsvis, oppstilles krav om at årsregnskapet skal ha slik note som nevnt i regnskapsloven § 7-30b uavhengig av størrelse på foretaket.

14.2.2 Høringsuttalelser

Forslaget fikk stor oppslutning i høringsrunden. Et flertall av høringsinnspillene støttet forslagene om særlig regulering av handel med nærstående i sektorlovgivningen.

Blant annet *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund*, *Diakonhjemmet høyskole* (nå en del av *VID vitenskapelig høyskole*) og *Revisorforeningen* støtter i hovedsak forslagene fra

ekspertgruppen hva gjelder handel med nærstående og internhandel. Diakonhjemmet høgskole pekte imidlertid på behovet for at eier skal kunne tilby den godkjente eller akkrediterte virksomheten for eksempel subsidiert husleie. Revisorforeningen peker på at ekspertgruppens forslag til hvilke opplysninger som skal fremgå av noter til regnskapet virker svært omfattende, og mener dette bør begrenses.

Utdanningsdirektoratet peker på behov for pliktig og regelmessig rapportering til tilsynsmyndighet av alle delregnskap samt rettssubjektets regnskap, da det etter deres erfaring ikke er tilstrekkelig at slik dokumentasjon skal legges frem på forespørsel.

LO merker seg at ekspertgruppen ikke vil begrense retten til handel med nærstående, og uttaler at de frykter dette vil kunne føre til tilfeller av skjult utbytte.

Hovedorganisasjonen Virke går imot særskilt regulering av handel med nærstående i sektorlovgivningen, og går også mot forslaget om særskilt dokumentasjonsplikt utover det som følger av annet relevant lovverk. Også *Anton B. Nilsen-gruppen* og *Noroff* legger til grunn at selskaps-, regnskaps- og skattelovgivningen allerede regulerer verdsetting, dokumentasjon og behandling av transaksjoner med nærstående på tilfredsstillende vis.

14.3 Departementets vurdering

På generelt grunnlag oppstår det en risiko for at parter som ikke er uavhengige av hverandre, styres av andre hensyn enn gjensidig bebyrdende utveksling av varer og tjenester. Dette kan lede til for eksempel overprising av varer eller tjenester, uforholdsmessig store innkjøp, u hensiktsmessig oppstyking av innkjøp eller særlig gunstige lån. Private høyskoler og fagskoler er underlagt krav i sektorlovgivningen knyttet til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling, herunder krav til bruk i drift og regulering av adgang til utdeling. Departementet er enig med ekspertgruppen om at dette skaper en særlig risiko for at eier ønsker å føre midler ut av den regulerte virksomheten for å kunne disponere midlene fritt i et annet selskap. For private høyskoler og fagskoler er risikoen dermed at transaksjoner motiveres av å føre midler ut av den regulerte virksomheten fremfor å komme studentene «til gode».

Private høyskoler og fagskoler kan i dag fritt organisere sin samlede virksomhet i ulike selskaper, og legge deler av virksomheten og tjenester i selskaper som ikke er underlagt sektorreguleringen i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Virksomheten kan organiseres slik at de regulerte selskapene kjøper tjenester fra selskaper som kun er regulert av alminnelig selskapslovgivning. Så lenge dette skjer til markedspris er det innenfor kravet om at midler skal komme studentene til gode.

Departementet er enig i ekspertgruppen vurdering knyttet til at en aktør som søker å omgå kravet om at midlene skal komme studentene til gode, kunne ha incentiver til å legge flest mulig tjenester i et rettssubjekt som ikke er regulert av fagskole- eller universitets- og høyskoleloven. Dette kan også være tilfellet der institusjonene og dermed studentene hadde vært bedre tjent med å produsere varer eller tjenester selv. Departementet mener likevel en eventuell begrensning på adgangen til å drive handel med nærstående eller internhandel vil begrense friheten til de private aktørene i for stor grad. Departementet

mener at handel med nærstående hos tilbydere av godkjent eller akkreditert fagskole- eller høyere utdanning skal kunne foregå på samme måte som for øvrige selskaper som opererer i et markedet. Konsernintern handel eller handel med et selskaps nærstående er i mange tilfeller besparende og effektivt. Departementet mener primært risikoen knyttet til slike transaksjoner bør avbøtes på andre måter.

Departementet fremmer i høringsnotatet forslag om at NOKUT-godkjent virksomhet må drives innen aksjeselskap eller stiftelse. Aksjeloven har reguleringer av handel med nærstående som skal sikre at slike disposisjoner skjer til markedsvilkår. Stiftelser er selveiende rettssubjekter, som per definisjon ikke har eier. I stiftelseslovens § 5 er det likevel fastsatt hvem som er å regne som nærstående i relasjon til stiftelser. Definisjonen har betydning for stiftelseslovens §§ 19, 20, 27 og 37, som omhandler hhv. Utdelinger, lån, styret og habilitet. Stiftelsesloven fastsetter ikke på samme måte krav til at transaksjoner med selskaper med slikt interessefellesskap skal skje på armlengdes avstand, slik aksjeloven gjør.

Aksjelovens reguleringer tar ikke høyde for de særlige reguleringene knyttet til disponering av tilskudd og egenbetaling som gjelder for private høyskoler og fagskoler. Departementet er enig i ekspertgruppens vurderinger av at det foreligger forhøyet risiko for at midler føres ut av virksomheten gjennom transaksjoner med nærstående, særlig i lys av reguleringene av tilskudd og egenbetaling. For å gi en best mulig beskyttelse av eventuelle statlige midler og studentenes egenbetaling mener departementet at også særlovgivningen bør stille krav til at transaksjoner med nærstående foregår til markedsmessige vilkår.

Risikoen for verdioverføring gjennom handel med nærstående er i teorien størst for institusjoner som er underlagt utbytteforbud eller utbyttebegrensninger. Dersom det er anledning til å utdele overskudd, enten fritt eller i begrenset grad, er det teoretisk sett i utgangspunktet mindre grunn til at virksomheten skal skjule verdioverføringer gjennom ikke-markedsmessig handel med nærstående. Departementet antar allikevel at risikoen likevel kan være til stede. Virksomheten kan ønske å skjule et høyt overskudd for å unngå negativ oppmerksomhet eller for å unngå at myndighetene reduserer tilskuddet eller innfører begrensninger på mulighet til utdelinger. Departementet mener derfor at det kan være risiko for verdioverføringer gjennom handel med nærstående også dersom det er tillatt med utdelinger, og at krav til handel med nærstående bør gjelde tilsvarende.

Departementet legger til grunn at reguleringen skal gjelde for alle transaksjoner som innebærer overføring av midler til eier eller eiers nærstående på særlige gunstige vilkår. Forslaget innebærer at også lån, pantsettelse, sikkerhetsstillelse eller annen begunstigelse av eier eller dennes nærstående er omfattet. Departementet legger til grunn at alle disposisjoner som uberettiget overføre midler til eier eller nærstående omfattes av begrepet transaksjoner. Kravet vil gjelde tilsvarende i drift og ved eventuell avvikling (se kapittel 11 om verdioverføring ved avvikling).

Som utgangspunkt vil problemstillingene være knyttet til aksjeselskap, da stiftelser per definisjon ikke har eier og dermed ikke nærstående til eier. Departementet ser samtidig at transaksjoner med selskaper hvor sentrale aktører som styremedlemmer, administrative

ledelse mm vil kunne reise tilsvarende problemstilling om handel med nærstående. Stiftelsestilsynet skal i utgangspunktet ivareta tilsynet med stiftelser, herunder om virksomheten følger stiftelsesloven og egne vedtekter. Departementet mener at presiseringene i særlovene som angår handel med nærstående skal gjelde alle tilbydere av privat høyere utdanning eller fagskoleutdanning.

Overprising kan være vanskelig å avdekke fordi det ikke alltid er klart hva som er markedspris på en vare eller tjeneste. For eksempel leie av undervisningslokaler med særskilte fasiliteter eller undervisningstjenester er ikke nødvendigvis under omsetning i det åpne markedet, og det foreligger ikke nødvendigvis en gjengs pris på slike tjenester. Dette vil særlig gjelde dersom hvis det gjelder et særegent marked med få sammenligningsgrunnlag. Dette kan for undervisningssektoren føre til en særlig vanskelig bevisituasjon ved mistanke om feilprising.

I lys av den særlig risikoen for at midler føres ut av virksomheten gjennom transaksjoner med nærstående, mener departementet at det bør stilles særlige dokumentasjonskrav til slike transaksjoner, ut over det som følger av den generelle lovgivningen som følger av selskapslovgivningen. Departementet ønsker å videreføre ekspertgruppens forslag om at den enkelte institusjon pålegges å kunne dokumentere og godtgjøre at alle kostnadsførte transaksjoner med eier eller eiers nærstående er prissatt som om de hadde funnet sted mellom to uavhengige parter. Denne informasjonen skal rapporteres og gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. Departementet ønsker også å videreføre forslaget om at regnskapsloven § 7-30b, som krever at virksomheten skal opplyse om «*vesentlige transaksjoner mellom nærstående parter*», skal gjelde for alle institusjoner.

Departementet mener at en slik lovfestet plikt til å dokumentere og godtgjøre interne transaksjoner eller transaksjoner med nærstående i sektorreguleringen, vil ha en oppdragende og bevisstgjørende effekt på aktørene. Det vil også gi tilsynsmyndigheten et godt utgangspunkt for å nærmere vurdere transaksjoner. Selv om risikoen for feilprising vil kunne variere innen både høyskole- og fagskolesektoren, foreslår departementet at sektorpresiseringen og dokumentasjonsplikten gjøres gjeldende for alle institusjoner.

Et slikt krav til godtgjøring innebærer at bevisbyrden for om en transaksjon er gjennomført til markedspris eller ikke, vil hvile på institusjonen. Ved et eventuelt tilsyn hvor det stilles spørsmål ved markedsmessig pris på en transaksjon, vil altså institusjonen som har gjennomført transaksjonen måtte godtgjøre overfor tilsynsmyndigheten at denne er gjennomført til alminnelige markedsmessige vilkår. Departementet mener at manglende dokumentasjon av en eventuell transaksjon som beskrevet i dette kapittelet bør sidestilles med faktisk brudd på regelverket, slikt at blant annet tilsynsmyndighet kan reagere utelukkende på grunnlag av manglende dokumentasjon, jf. kapittel 20.

Ekspertgruppen foreslo videre at tilsynsmyndighet skal kunne kreve innsyn hos eier eller nærstående parter i regnskapsmateriale knyttet til transaksjoner mellom institusjonen og nærstående parter. Departementet er enig i at en slik adgang til innsyn vil være et godt hjelpemiddel dersom for eksempel tilsynsmyndigheten fatter interesse for en transaksjon mellom en utdanningstilbyder og en nærstående part. Departementet ser at en slik innsynsrett er inngripende, da det gir rett til innsyn i dokumenter hos virksomheter som

ikke er underlagt universitets- og høyskoleloven og fagskolelovens krav forøvrig. Virksomhetene som er å regne som nærstående har likevel et visst forhold til den regulerte institusjonene for å falle inn under begrepet. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndigheten skal kunne kreve innsyn i alle virksomheter som hører under universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven.

Flere høringsinstanser er kritiske til at det innføres ytterligere dokumentasjonsplikter enn det som følger av den alminnelige lovgivningen. Departementet vil peke på at det må foretas en avveining mellom departementets behov for å føre kontroll med at tilskudd og studentenes egenbetaling benyttes i tråd med forutsetningene, og å pålegge institusjonene slike plikter. I lys av NOKUT-akkrediteringen er utdanning et samfunnsoppdrag som utføres på vegne av staten, som institusjonene får tilskudd og/eller egenbetaling fra studentene for å utføre. Departementet vil peke på at transaksjoner med nærstående er en særlig kilde til risiko for at midlene føres ut av virksomheten og benyttes i strid med forutsetningene. Departementet mener i lys av dette at kravene som her foreslås ikke er urimelig.

Departementet er enig med ekspertgruppen om at det bør stilles krav om at revisor årlig skal kontrollere handel med nærstående og institusjonens dokumentasjon av disse, samt at ledelsen pålegges plikt til å avgi uttalelse om avtalene er inngått på forretningsmessige vilkår. Departementet legger til grunn at dersom forslaget i kapittel 7 om krav til selskapsform gjennomføres, vil det ikke være behov for å regulere særskilt i sektorlovgivningen hvem som regnes som nærstående. Departementet viser i denne forbindelse til aksjeloven § 1-5 og stiftelsesloven § 5, i tillegg til annen relevant lovgivning.

Departementet foreslår videre at departementet skal kunne gi forskrift om (krav til handel med nærstående og) dokumentasjon av handel med nærstående, inkludert fremgangsmåte for departementets innhenting av slik dokumentasjon, konsekvenser ved mangelfull dokumentasjon med videre.

14.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til ny § 8-4 i universitets- og høyskoleloven og ny § 9 i fagskoleloven.

15 Styrets ansvar

15.1 Gjeldende rett

For statlige høyskoler og universiteter følger det av universitets- og høyskoleloven at styret har det øverste ansvaret for institusjonens faglig og økonomisk virksomhet. Dette inkluderer ansvaret for at virksomheten drives effektivt og i overensstemmelse med regelverk, tilskuddsbrev, og departementets mål for sektoren.

Universitets- og høyskoleloven § 8-1 fastsetter at private høyskoler skal ledes av et styre som øverste organ og enkelte reguleringer om styrets sammensetning og arbeid:

- (1) *«Private universiteter og høyskoler under denne lov skal ledes av et styre som øverste organ.»*
- (2) *«Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal ha en sammensetning på minst fem medlemmer. Hvis styret har mer enn ti medlemmer, skal hver av gruppene studenter og ansatte ha minst to medlemmer hver. Kravene i likestillingsloven § 21, jf. § 7-6 tredje ledd, om representasjon av begge kjønn, skal være oppfylt innen den enkelte valgkrets.»*
- (3) *«Det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid.»*

I uhl. § 8-2 reguleres styrets adgang til delegasjon, og at enhver beslutning ved private høyskoler som treffes av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar:

- (1) *«Alle beslutninger ved private universiteter og høyskoler truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar.»*
- (2) *«Styret kan delegerer sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne lov at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegerer.»*

Private fagskoler skal etter fagskoleloven § 3 ha et styre bestående av minst fem medlemmer som øverste ansvarlige organ. Bestemmelsen fastsetter også øvrige reguleringer om styrets organisasjon og ledelse:

«Fagskoler skal ha et styre med minst fem medlemmer som øverste ansvarlige styringsorgan.»

Styret er ansvarlig for at studentene får den utdanning som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen, at alle vilkår for eventuelle statlige tilskudd overholdes og at virksomheten for øvrig drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Styret er ansvarlig for at de opplysninger som blir gitt godkjenningssorganet og utdanningssøkende, er korrekte og fullstendige.»

Tilbyder skal ha en administrativ og faglig ledelse som skal stå for den daglige driften av utdanningen innenfor de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Den administrative og faglige ledelse ansettes av styret.»

Studenter og ansatte skal ha representanter med møte-, tale- og forslagsrett i alle tilfeller der styret behandler saker av betydning for gjennomføringen av godkjent fagskoleutdanning. Studentrepresentantene og ansatterepresentantene velges av og blant studentene og de ansatte.»

Departementet kan gi forskrifter om organisering, styring og ledelse av fagskoleutdanning, herunder bestemmelser om representasjon i styrende organer.»

Departementet kan vedta at det kan gjøres unntak fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede organisatoriske forsøk.»

Det er uttrykkelig presisert at styret har ansvar for at studentene får den utdanning som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen fra NOKUT, at vilkår for eventuelle statlige tilskudd overholdes, og at virksomheten for øvrig drives i samsvar med gjeldende regelverk. I fagskoleloven § 3 femte ledd er det fastsatt en forskriftshjemmel, som gir departementet myndighet til å fastsette nærmere regler om organisering, styring og ledelse av fagskoler. Hjemmelen er ikke benyttet.

Avhengig av hvilken selskapsform virksomheten har valgt, kan reguleringer om styrets ansvar også følge av selskapslovgivningen. Dersom en institusjon er organisert som aksjeselskap skal styret etter aksjeloven § 6-12 første ledd sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, i tillegg til at styret pålegges handleplikt dersom egenkapitalen er lavere enn forsvarlig, jf. aksjeloven § 3-5. Dersom en utdanningstilbyder er organisert som en stiftelse, skal den ha et styre som øverste organ jf. stiftelsesloven § 26, med ansvar for forvaltning av stiftelsen, ansvar for at stiftelsens formål ivaretas og ansvar for at regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll etter stiftelsesloven § 30.

15.2 Ekspertgrupperapport

15.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen peker på at studenter investerer betydelig med tid og ressurser i utdanningen de velger. Den største oppofringen er tiden som legges ned, som alternativt kan benyttes til alternative studier eller inntektsgivende arbeid. Egenbetalingen er videre studentens vederlag for utdanningstjenesten. Dersom tilbyderer av en eller annen grunn ikke leverer sin del av avtalen, utdanning som forutsatt forut for opptak, skal studentene som utgangspunkt få tilbake egenbetalingen sin. Ved en konkurs kan studentene reise krav om egenbetalingen sin i boet. Imidlertid får de normalt ikke dekning for at de ikke får fullført utdanningen som forutsatt, som er den alvorligste konsekvensen.

For å styrke studentenes interesser i større grad foreslår ekspertgruppen at styret skal kvalitetssikre at det er grunnlag for drift et helt studieår, og deretter fatte vedtak om igangsetting av studieåret dersom det er grunnlag for det. Styrets avgjørelse om å sette i gang et nytt studieår må bygge på en forsvarlig vurdering. Ekspertgruppen foreslår at styrets vedtak om igangsetting skal bygge på en grunnlagt oppfatning om det er grunnlag for drift studieåret gjennom.

Ekspertgruppen diskuterer også hvorvidt styrets ansvar skal gjelde gjennomføring av studieår eller hele det studium studenten er tatt opp til. Gruppen mener dette er en avveining mellom hva som er et rimelig ansvar å pålegge styret og behovet for å sikre studentenes interesser.

Gruppen legger til grunn at styret i en virksomhet bør ha god innsikt i avbruddsrisikoen et år framover i tid. Ansvar for fullføring av utdanning innenfor denne tidshorizonten er etter ekspertgruppens vurdering derfor ikke urimelig tyngende. Dersom ansvaret skal omfatte hele utdanningsløpet, vil ansvaret i større grad omfatte en mer usikker framtid. Videre legger ekspertgruppen til grunn at det mest kritiske for studentene er å fullføre påbegynt studieår. Avlagte eksamener vil ofte kunne innpasses i et annet studieløp, slik at studentene ved å gå over til annen institusjon kan begrense skaden.

Det diskuteres også om forsikringsordning, slik som allerede gjelder for fagskoler jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 5-2, kan være et alternativ eller supplement til styreansvar for fullført utdanning. Garanti eller forsikring gir studentene en større sikkerhet ved at de kan rette kravet sitt mot en finansinstitusjon. Ordningen er avhengig av at finansnæringen tilbyr dette produktet, og kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. Ekspertgruppen viser videre til at i lys av forslaget til utdelingsbegrensningene, betales forsikringspremien indirekte av studentene.

Ekspertgruppen mener at studentenes interesser best sikres gjennom en ordning som krever styrets igangsettingsvedtak før hvert studieår. Gruppen foreslår ikke en obligatorisk garanti eller forsikringsordning for alle institusjoner.

Ekspertgruppen foreslår følgende ordlyd i universitets- og høyskoleloven:

«Styret selv ved private universiteter og høyskoler har, med mindre det foreligger forhold som ikke med rimelighet kan forutses, ansvaret for at studentene får fullført et påbegynt studieår. Styrets vurdering skal foreligge før påbegynt studieår.»

Ekspertgruppen foreslår følgende ordlyd i fagskoleloven:

«Styret selv ved private fagskoler har, med mindre det foreligger forhold som ikke med rimelighet kan forutses, ansvaret for at studentene får fullført et påbegynt studieår. Styrets vurdering skal foreligge før påbegynt studieår.»

Ekspertgruppen mener det bør fremgå av merknadene til loven at styret bør måtte vurdere økonomi, og at det med forhold utenfor styrets kontroll menes force majeure utenfor styrets kontroll, og at dette også vil omfatte tilfeller der «uforutsigbart store deler av studentene melder seg av studiet.

15.2.2 Høringsuttalelser

Forslaget fikk bred støtte i høringsrunden. Hovedorganisasjonen *Virke* peker på at forslaget kan bidra til å bevisstgjøre styret om hvilket ansvar de besitter på vegne av seg selv og utdanningsvirksomheten, men peker på at forslaget bør forutsette at det ikke stilles eksplisitte formalkrav til hvilket beslutningsunderlag igangsettelsesvedtak skal fattes på.

15.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår i kapittel 7 at alle institusjoner som driver NOKUT-godkjent utdanning må drives som stiftelse eller aksjeselskap.³² Gjennom selskapslovgivningen stilles det allerede krav til institusjonens styre, for eksempel hva gjelder ansvarlig økonomiforvaltning. Etter regnskapsloven skal foretak som hovedregel opplyse om forutsetningen for fortsatt drift er til stede i forbindelse med avlegging av årsregnskap.³³

Reguleringene i aksje- og stiftelseslovgivningen har til formål å sikre tydelige ansvarsforhold for virksomheten. At disse bestemmelsene vil gjelde for alle institusjoner er en positiv konsekvens av forslaget i kapittel 7. Departementet mener likevel det kan være gode grunner for å fastsette enkelte særlige krav til institusjonens styre gjennom sektorlovgivningen. Selskapslovgivningens reguleringer tar utgangspunkt i alminnelig forretningsdrift og stiftelsesvirksomhet, men tar ikke høyde for de særlige hensynene som gjør seg gjeldende i utdanningssektoren. Departementet mener det kan være fordelaktig å presisere enkelte sider av styrets ansvar og plikter særlig.

I fagskoleloven § 3 andre ledd er det i dag regulert at styret er ansvarlig for *«at studentene får den utdanning som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen»* mm. Dette er en presisering av det ansvaret styret allerede har som øverste organ for virksomheten.

Samtidig synliggjør formuleringen det sentrale hensynet til studentene og at tjenesten som leveres skal være i tråd med det tilbudet som er akkreditert. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å synliggjøre kjernen i institusjonens oppgave med hensyn til styrets ansvar og at formuleringen kan ha en bevisstgjørende effekt. Departementet mener derfor at en slik presisering også bør inkluderes i universitets- og høyskoleloven.

Ekspertgruppen foreslår videre at styret plikter å fatte et grunnlagt vedtak før oppstart av nytt studieår. En plikt til å fatte et slikt igangsettingsvedtak er etter departementets vurdering en formalisering og tidfesting av en sentral plikt til å vurdere forutsetninger for videre drift som til enhver til hviler på styret etter både selskapslovgivningen og sektorlovgivningen.

Departementet mener ekspertgruppen peker på gode grunner for at en særlig vurdering og et grunnlagt vedtak om grunnlag for drift et studieår gjennom kan styrke studentenes interesser. Dette krever at det foretas en særlig gjennomgang av virksomhetens økonomiske situasjon før vedtaket fattes. Kravet om begrunnelse legger føringer for at vurderingen må være forsvarlig og konkret. Departementet støtter derfor ekspertgruppens forslag. Det legges til grunn at sentrale elementer som relevante økonomiske forhold og tilfang av studenter vil inngå i vurderingen, i tillegg til øvrige forhold av betydning. Ut over dette legger departementet til grunn at styret selv kan vurdere hvilke momenter det er relevant å vektlegge ut fra virksomhetens situasjon.

³² Se kapittel. 7.

³³ Se regnskapsloven § 1-2 jamført med departementets forslag om å stille krav til organisasjonsform i punkt 7.

Ekspertgruppen diskuterer om et igangsettingsvedtak skal gjelde et helt studieløp eller for et studieår. Gruppen legger til grunn at det kritiske for en student er å få fullført påbegynt studieår. Departementet ser at det for studentene hadde vært positivt om styret ble pålagt å fatte vedtak som omfattet hele studieløpet. Enkelte tilbud hos private høyskoler og fagskoler tilbys kun ved ett eller få studiesteder, og fullføring av et studieår er dermed ingen garanti for at en får fullført et helt studium.

Imidlertid er det svært vanskelig å forutsi den økonomiske situasjonen, studenttilfang mm. over lengre tid. Departementet deler ekspertgruppens syn på at det vil kunne være uforholdsmessig strengt å kreve styrevedtak som garanterer for hele studieløpet. Et ettårig vedtak er også naturlig sett i forhold til nesten tilsvarende bestemmelser i regnskapsloven kapittel 3. Departementet legger til grunn at styret bør kunne ha et informasjonsgrunnlag som gjør informerte igangsettingsvedtak en gang i året praktisk og mulig. Departementet mener ikke det er urimelig tyngende å pålegge styret å ha oversikt over driften ett år frem i tid.

Som utgangspunkt mener departementet at et slikt vedtak må fattes forut for opptak. Det er imidlertid viktig at styrene har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag før de tar stilling til igangsettingsvedtaket. Alternative frister for igangsettingsvedtaket kan være studentenes aksept av studieplass, betaling for studieplassen, eller senest før studiestart. Noen private aktører er små og kan ha store variasjoner i studenttilfang fra år til år, noe som kan påvirke grunnlaget for drift og ikke nødvendigvis være forutberegnelig for styret før opptaket er gjennomført. Det er heller ikke alle som har en fast dato for opptak som i tid ligger før studiestart, men i stedet har løpende opptak.

Alternativt kan et slikt vedtak fattes i forbindelse med avleggelse av årsregnskap og årsberetning. Etter regnskapslovgivningen skal foretak årlig opplyse om hvorvidt forutsetningen for fortsatt drift er til stede. Forutsetningen er vanligvis gyldig ut regnskapsåret. Institusjonene avlegger derfor en oppdatert vurdering ved inngangen til hvert studieår i forbindelse med årsregnskapet som har frist 1. juli. Det kan være naturlig at et krav om igangsettingsvedtak fattes i forbindelse med slik avleggelse av erklæring om at forutsetning for videre drift er til stede.

Departementet vektlegger at vedtaket først og fremst skal gi studentene sterkere sikkerhet for at de får fullføre det forestående studieåret. Vedtaket må derfor foreligge tidsnok til at studentene kan finne et alternativ dersom styret ikke finner det er grunnlag for drift studieåret igjennom. Vedtaket må også foreligge tidsnok til at studentene kan delta ved et annet studie, og det legges til grunn at styret tar hensyn til dette når de avgjør når vedtaket fattes. Departementet mener den mest egnede fristen er at vedtaket skal fattes før opptak, med en forutsetning om at dette innebærer at studentene må ha reell anledning til å finne annen studieplass.

Ekspertgruppen legger videre til grunn at ved konkurs underveis i studieåret vil studentene som hovedregel kunne reise krav i konkursboet for tilbakebetaling av egenbetaling. Videre legger ekspertgruppen til grunn at studentene normalt ikke får dekning for avbrutt utdanning. Departementet viser til dekningsloven § 9-6 jf. §§ 9-2 til 9-4 når det gjelder et eventuelt krav i boet om tilbakebetaling av egenbetaling. På generelt grunnlag kan en anta

at et slikt krav ikke nødvendigvis vil innfris i sin helhet dersom en utdanningstilbyder går konkurs. Når det gjelder dekning for avbrutt utdanning peker departementet på at dette vil måtte bero på om det reises erstatningskrav av studentene selv, og om det er midler til dekning av et slikt krav i boet eller andre som etter omstendighetene vil kunne måtte svare for et slikt erstatningskrav.

Igangsettingsvedtaket skal først og fremst bidra til forutberegnelighet for studentene og bevisstgjøring av styret. Et eventuelt krav fra studentene, enten på refusjon av egenbetaling eller erstatning for avbrutt utdanning, slik spørsmålet er reist av ekspertgruppen, er etter departementets vurdering i utgangspunktet en sak mellom studenten og institusjonen eller dennes konkursbo.

Departementet legger videre til grunn at styrevedtak om igangsetting av studieår gjøres allment tilgjengelig. Departementet mener det bør legges ut på institusjonenes hjemmesider og gjøres kjent for aktuelle og potensielle studenter på annen hensiktsmessig måte, straks det er fattet og i det minste før et studieår starter opp.

Det kan være grunn til å vurdere særlige regulering av private institusjoners internkontroll knyttet til sentrale deler av driften, i lys av de særlige hensynene som gjør seg gjeldene for private institusjoner. Kravene til internkontroll kan innebære at styret plikter å gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre at tjenesten leveres til studentene i samsvar med godkjenning, tilskuddsbrev og øvrige krav i lov og forskrift. Departementet foreslår derfor at det særskilt fastsettes at styret har ansvar for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre dette, og at dette kan nærmere reguleres i forskrift.³⁴

15.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til universitets- og høyskoleloven § 8-1 og fagskoleloven § 3.

16 Tilsyn

Tilsynsansvaret for private høyskoler og fagskoler er delt. Det er NOKUT som har ansvaret for å føre tilsyn med kvaliteten i utdanningene både for private høyskoler og fagskoler. NOKUTs ansvar for tilsyn med kvaliteten i utdanningen vil ikke behandles videre her.³⁵

Annet tilsyn er gjennom universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven lagt til departementet. Dette inkluderer blant annet tilsyn med økonomiske forhold, herunder at regelverket for bruk av tilskudd og egenbetaling overholdes.

³⁴ Departementet viser for øvrig til forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning §§ 3-4 og 5-4, som også er vist til i ekspertgruppens rapport. Disse reglene vil gjelde uavhengig av dette forslaget, i det de er knyttet til akkreditering eller godkjenning fra NOKUT.

³⁵ NOKUTs tilsynsarbeid i høyere utdanning er behandlet [høringsnotat](#) om endringer i studiekvalitetsforskriften som ble sendt på høring 15. november 2015.

16.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd fastsetter at det er departementet som er ansvarlig for å føre tilsyn med private høyskoler som mottar tilskudd fra departementet:

«Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om årsregnskap og tilsyn i forskrift.»

Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette forskrift med ytterligere krav om årsregnskap og tilsyn. Denne hjemmelen er per i dag ikke benyttet.

I uhl. § 8-3 andre ledd reguleres krav til regnskap og budsjett:

«Styret ved private universiteter og høyskoler skal hvert år avlegge årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomhetene og budsjett for kommende år.»

Det fastsettes også krav til rapportering som grunnlag for kontroll og tilsyn i det årlige tilskuddsbrevet. Nærmere krav til rapporteringen fremgår av vedlegg til tilskuddsbrevet. Private høyskoler med tilskudd er blant annet pålagt å levere halvårsregnskap og årsregnskap etter departementets fastsatte mal, ledelseskommmentarer, *Årsrapport*, revidert årsregnskap for Brønnøysund med styrets beretning og revisors beretning, og særattestasjon vedrørende statstilskudd av revisor.³⁶

Av fagskoleloven § 8 annet ledd følger det at det er departementet som er tilsynsmyndighet for private fagskoler som mottar tilskudd:

«Departementet fører tilsyn med tilbydere av fagskoleutdanning som mottar offentlig tilskudd.»

Departementet er dermed tilsynsmyndighet for private fagskoler som mottar statlig tilskudd fra Kunnskapsdepartementet. Det er i dag i praksis fylkeskommunene selv som fører tilsyn med private fagskoler som mottar fylkeskommunalt tilskudd, i tråd med alminnelig ansvarsfordeling.

I § 8 tredje ledd er det inkludert en hjemmel til å gi forskrift om *«nærmere regler for offentlig tilskudd til fagskoleutdanning, årsregnskap og tilsyn»*. Denne hjemmelen er per i dag ikke benyttet.

Tilskuddsbrevet til private fagskoler som mottar tilskudd inneholder supplerende krav til regnskap og annen dokumentasjon, samt opplysningsplikter ovenfor departementet ved vesentlige endringer i selskapet. I tillegg til kravene som er beskrevet i tilskuddsbrevet, fremgår det rapporteringskrav i eget vedlegg. Disse fagskolene er blant annet pålagt til å levere halvårsregnskap og årsregnskap etter departementets fastsatt mal, ledelseskommmentar, *Årsrapport*, revidert årsregnskap med styrets beretning og revisors beretning.

Det er ikke fastsatt uttrykkelig tilsynsmyndighet for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Disse institusjonene er heller ikke pålagt å rapportere regnskaps- og

³⁶ Se også kapittel 17 om rapporteringsplikter.

resultatdata til departementet. I lys av NOKUTs akkreditering/godkjenning er institusjonene likevel underlagt bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, inkludert kravet om at midlene skal komme studentene til gode.

I forbindelse med tilsyn og kontroll har regelverket ingen eksplisitt hjemmel som gir tilsynsmyndigheten rett til ytterligere informasjon og innsyn i dokumenter, ut over kravene til dokumentasjon som er oppstilt i regelverk og i tilskuddsbrevet for institusjoner med statlig tilskudd. I tilskuddsbrevet heter det blant annet at «*Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen kan kontrollere at midlene blir brukt etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementet § 10 annet ledd og lov om Riksrevisjonen § 12.*» Det er lagt til grunn at dette også gir rett til å kreve dokumentasjon for etterlevelse av regelverk og andre forhold.

16.2 Ekspertgrupperapport

16.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen mener at tilsyn og kontroll med offentlig tilskudd og egenbetaling bør bygge på effektivitet og forutberegnelighet. Ekspertgruppen foreslår en ordning som innebærer at tilsynsmyndighet har krav på nødvendig dokumentasjon fra institusjonene for å kontrollere at kravene etter sektorlovgivningen etterleves. Reguleringene må derfor være tydelige, det må være klart hvilken dokumentasjon tilsynsmyndigheten kan kreve, samt hvilke plikter som pålegges institusjonene for å tilrettelegge for dette.

Ekspertgruppen viser til at det er de øvrige reguleringene tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med. Ekspertgruppen mener hjemmelen til å føre tilsyn ikke trenger være mer konkret enn at den presiserer dette.

Gruppen foreslår at det må foreligge klarere hjemler enn det som foreligger i dag for at departementet/tilsynsmyndighet kan føre tilsyn med den økonomiske virksomheten til institusjonen. Etter gjeldende regelverk er det ikke en eksplisitt hjemmel til å føre tilsyn med institusjoner som ikke mottar tilskudd. Ekspertgruppen foreslår at hjemmelen til å føre tilsyn utvides til å også omfatte disse.

Ekspertgruppen mener det bør gis hjemmel for å kreve nødvendig dokumentasjon ved tilsyn. Gruppen mener videre at tilsynsmyndigheten, i forbindelse med tilsyn, bør ha anledning til å få forelagt opplysninger som er underlagt revisors taushetsplikt, jf. revisorloven § 6-1. Dette vil blant annet omfatte de nummererte brevene fra revisor til institusjonen. Etter revisorloven § 6-2 har revisor også en omfattende opplysningsplikt, blant annet ovenfor aksjeeier og offentlige myndigheter når den revisjonspliktige ikke oppfyller en plikt etter lov eller forskrift til å utlevere bestemte dokumenter til offentlige myndigheter.

Ekspertgruppen mener ikke det skal fastsettes nærmere reguleringer knyttet til hva som skal generere tilsyn. Gruppen mener det i stor grad bør være opp til tilsynsmyndigheten å finne mekanismer og rutiner om når det skal opprettes tilsyn. Ekspertgruppen mener

videre at tilsynsmyndigheten bør gis hjemmel til å utarbeide nærmere reguleringer om prosedyrer for tilsyn i forskrift.

Ekspertgruppens mandat inkluderte å vurdere organiseringen av tilsynsfunksjonene, altså hvem som skal føre tilsyn med de private institusjonene. Ekspertgruppen peker på at det bør legges til rette for effektivt og målrettet tilsyn. Dette fordrer at tilsynsorganet er robust, kompetent og har tilstrekkelig ressurser for å utøve tilsyn. Ekspertgruppen mener det økonomiske tilsynet bør ses i sammenheng med det faglige tilsynet som NOKUT allerede har med institusjonene. På denne bakgrunn tilrådes det at NOKUT får tilsynsansvaret med at private høyskoler og fagskoler anvender egenbetalingen og offentlig tilskudd i tråd med lovgivningen. NOKUTs klagenemnder bør bli klageinstans for eventuelle vedtak fattet i forbindelse med tilsyn.

Ekspertutgruppen foreslo følgende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven:

NOKUT har tilsynsansvar med at statlige tilskudd og egenbetaling anvendes i medhold av denne lov.

NOKUT og tilskuddsyter kan kreve nødvendig dokumentasjon som muliggjør tilsyn og kontroll i medhold av denne lov.

Revisors taushetsplikt gjelder ikke overfor NOKUT. Utdanningsinstitusjonene plikter å legge til rette for effektivt tilsyn og kontroll.

NOKUT kan i forskrift utarbeide nærmere bestemmelser om prosedyrer og krav i forbindelse med tilsyn.

Ekspertgruppen foreslo følgende bestemmelse i fagskoleloven:

NOKUT har tilsynsansvar med at offentlige tilskudd og egenbetaling anvendes i medhold av denne lov.

NOKUT og tilskuddsyter kan kreve nødvendig dokumentasjon som muliggjør tilsyn og kontroll i medhold av denne lov.

Revisors taushetsplikt gjelder ikke overfor NOKUT. Fagskolene plikter å legge til rette for effektivt tilsyn og kontroll.

NOKUT kan i forskrift utarbeide nærmere bestemmelser om prosedyrer og krav i forbindelse med tilsyn.

16.2.2 Høringsuttalelser

Spørsmålet knyttet til hvilket organ som skal føre tilsyn med private høyskoler og fagskoler fikk mye oppmerksomhet i høringsrunden.

Høringsinstansene er delt i anbefalingen om at NOKUT skal få oppgaven med å føre økonomisk tilsyn. Ti høringsinstanser støtter forslaget, mens fem, inkludert NOKUT selv, er uenige i anbefalingen. *Sonans AS* er kritiske, uten å gå direkte imot forslaget.

Blant instansene som støtter forslaget finnes *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)*, *Abelia – Forum for fagskoler (FFF)*, *Organisasjon for Norske Fagskolestudenter*

(ONF), Noroff AS, eAcademy, NKI Nettstudier, og Anthon B Nilsen Utdanning AS. Westerdals Høyskole (nå OCT), Bjørknes og Treider har gitt mer eller mindre likelydende høringsuttalelser, og støtter også forslaget.

FFF skriver blant annet:

«FFF støtter forslaget om at NOKUT får i oppgave å føre tilsyn med at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med kravene. NOKUT er en uavhengig faglig instans, og vil således bidra til en stor grad av troverdighet for at vurderingene bunner i rent faglige vurderinger og gir forutsigbarhet over tid.»

Av instansene som er imot forslaget finner vi blant annet NOKUT. NOKUT mener det er noen sentrale motforestillinger som ikke er tilstrekkelig belyst i ekspertgruppens rapport. Blant disse er at NOKUTs tilsynsansvar blir mer omfattende for de private institusjonene enn for de statlige. NOKUT peker på at deres rolle som kvalitetssikrer avhenger av en høy grad av tillitt i sektoren, og at denne rollen kan bli utfordret dersom NOKUT også skal føre tilsyn med økonomi. Videre fremheves det at kvalitetsfokuset kan bli dreid mot økonomiske spørsmål fremfor det brede fokuset NOKUT legger til grunn i dag. NOKUT mener det er riktigere at myndigheten som yter tilskudd er tilsynsmyndighet.

Nettverk for private høyskoler (NPH) gir ikke tilslutning til ekspertgruppens forslag. De skriver blant annet:

«NPH mener AGs[Andreassen-gruppen] forslag er i strid med intensjonen bak etableringen av NOKUT som et nasjonalt, autonomt kvalitetsorgan (lite og ubyråkratisk). Å delegere en klart politisk styrt «direktoratsoppgave» til NOKUT gir uklarhet i de styringslinjene som er etablert mellom KD, NOKUTs styre og NOKUTs sekretariat. NPH mener NOKUTs styre og administrasjon i dagens kvalitetsarbeid bør beholde et sterkt fokus på institusjonenes studienære kvalitetsområde. ...

NPH mener derfor at det må være KDs uh-avdeling som fortsatt har et tilsyn med private høyskoler i henhold til nye retningslinjer som forventes etablert. Det er viktig for NPH at KDs kunnskap om og innsyn i private høyskolars virksomhet ikke på noen måte svekkes slik dette forslaget innebærer.»

Diakonhjemmet Høgskole (DH, nå VID) mener Andreassen-gruppen har lagt til grunn at det er en markedstenkning som ligger til grunn for etablering av private høyskoler i Norge, noe de mener er et uheldig premiss. Det vises til at en rekke høyskoler er ideelle institusjoner, som ikke har betvilt at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. DH skriver:

«Dersom KDs oppfølging og tilsyn med private høyskoler forsterkes, mener DH det er ønskelig at det skjelnes tydelig mellom private høyskoler som er såkalte non-profit og høyskoler som er såkalt «for-profit»».

DH mener det blir for enkelt å skille mellom institusjoner med og uten skoler, men ønsker i stedet en mer nyansert institusjonskategorisering av private institusjoner, basert på blant annet grunnlaget virksomheten er etablert på.

Det teologiske menighetsfakultetet (MF) deler ekspertgruppens etterlysning av et tydelig regelverk og gode verktøy for å gjennomføre løpende kontroll og eventuelle tilsyn, men er uenige i ekspertgruppens forslag om å gi tilsynsansvar til NOKUT. MF skriver:

«Vi vil sterkt anbefale at tilsynsansvaret for private høyskoler fortsatt forvaltes i KDs UH-avdeling. Vi mener uansett at KD bør ha oversikt over og innsyn i private høyskolars virksomhet. Med tanke på arbeidsmengde, tenker vi at tydeligere regler vil ha en forebyggende effekt og kreve mindre ressurser til kontroll.»

Høgskolen Betanien er i utgangspunktet negative til å delegere tilsynsansvaret for de private høyskolars økonomiforvaltning til NOKUT. Høgskolen skriver:

«NOKUT er opprettet som et autonomt og lite (størrelsesmessig) kvalitetsorgan. Å delegere en oppgave som økonomiforvaltning ut fra den tydelige politiske styringen i departementet til NOKUT kan skape uklare styringslinjer. Vi er av den oppfatning at økonomiforvaltning for private høyskoler fortsatt bør tillegges KD – og da fortrinnsvis forvaltes av KDs universitets- og høyskoleavdeling, subsidiært et direktorat i direkte linje til KD.»

16.3 Departementets vurderinger

16.3.1 Tilsynshjemmel

Departementet er i dag tilsynsmyndighet for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd. Det finnes ingen uttrykkelig hjemmel for å føre tilsyn med private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Også institusjonene uten tilskudd er underlagt en rekke reguleringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, og er omfattet av departementets sektoransvar. Departementet er enig med ekspertgruppen at det bør presiseres et uttrykkelig tilsynsansvar også for disse institusjonene.

Departementet er enig med ekspertgruppen i at hjemmel for å føre tilsyn bør være generelt utformet. Som nevnt innledningsvis, vil tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskolars disponering av tilskudd og egenbetaling kunne omfatte en rekke sider ved institusjonens økonomiske, administrative og driftsmessige forhold. Dette inkluderer også å følge opp institusjonenes rapporteringsplikter. Hjemmel for å føre tilsyn med private høyskoler og fagskoler bør derfor ikke knyttes kun til oppfølging av tilskudd og egenbetaling.

I fagskoleloven § 8 er det fastsatt at departementet skal føre tilsyn med tilbydere som mottar offentlig tilskudd. Som nevnt under avsnitt 5.4, omfatter dette de private fagskolene som mottar tilskudd fra Kunnskapsdepartementet, og etter ordlyden også de private fagskolene finansiert av fylkeskommunen. Det har i praksis vært lagt til grunn at det er fylkeskommunene selv som fører tilsyn med virksomheter som får tilskudd fra fylkeskommunen. Departementet viser til at den kommende Stortingsmelding om fagskoler vil omtale finansieringssystemet for private fagskoler. Avhengig av eventuelle endringer i finansieringsmodellen, vil det kunne føre til endringer også i ansvaret for å føre tilsyn med de private fagskolene.

Departementet mener hjemmelen for å føre tilsyn også må omfatte de private fagskolene som ikke mottar tilskudd, men som er underlagt kravene i fagskoleloven. Ut over dette legges det til grunn at dagens ansvarsforhold videreføres. Departementet foreslår derfor at det presiseres at departement skal føre tilsyn med de private fagskolene.

Departementet mener i likhet med ekspertgruppen at det ikke er behov for eller hensiktsmessig med reguleringer knyttet til når det skal føres tilsyn. Tilsynsmyndigheten bør ha metodefrihet ved utvikling av systemer for kontroll og tilsyn med institusjonene, og tilsvarende skjønnsmyndighet til å vurdere når det skal føres tilsyn.

I innspill til høringen av ekspertgrupperapporten ble det pekt på behov for å nyansere mellom ulike institusjoner ved vurdering av behovet for tilsyn og kontroll med tilskudd og egenbetaling. Departementet mener dette må være opp til tilsynsmyndighetene å foreta slike risikovurderinger. Det er ulike forhold som kan indikere at tilsynsmyndigheten har grunn til å undersøke nærmere om regelverket er overholdt. Eksempler kan være faktiske opplysninger i den rapporterte regnskapsinformasjonen eller at selve rapporteringen er mangelfull eller feilaktig. Slike forhold er likevel ikke kun relevant for åpning av tilsyn, men kan i seg selv utgjøre rettsbrudd som kan medføre reaksjoner, se nærmere under kapittel 20. Det må likevel vurderes i den enkelte situasjon hvordan tilsynsmyndighetene skal reagere under slike omstendigheter.

Departementet ser ikke behov for å regulere i loven hvordan det skal føres tilsyn. Også her bør tilsynsmyndigheten ha metodefrihet for hvordan de praktiske og tekniske sidene ved tilsynet skal utformes. Det kan være behov for å fastsette nærmere bestemmelser knyttet til prosedyrer, metode, eller andre forhold rundt tilsyn med private høyskoler og fagskoler. For å oppnå et helhetlig og profesjonelt rammeverk rundt tilsynsoppgaven, bør det være anledning til å fastsette nærmere reguleringer om dette i forskrift. Dette vil også omfatte tilsynsmyndighetens mulighet til å be om ytterligere informasjon og dokumentasjon i forbindelse med tilsyn, se også nedenfor under avsnitt 16.3.2. Departementet mener derfor i likhet med ekspertgruppen at det bør gis hjemmel til å utarbeide forskrift med nærmere regulering om tilsyn og kontroll.

Ekspertgruppen peker under enkelte forslag på forholdet mellom tilsynsmyndighet og tilskuddsgiver. For eksempel foreslår gruppen at institusjonenes meldeplikt ved fusjon og fisjon er rettet både mot tilskuddsyter og NOKUT(ekspertgruppens foreslåtte tilsynsorgan). Departementet mener ikke det er grunn til å skille mellom tilskuddsyter og tilsynsmyndighet. Det foreslås at hjemmel til å føre tilsyn og andre plikter som pålegges virksomhetene, skal oppfylles overfor departementet. Reguleringene som foreslått her vil ikke få konsekvenser for anledningen til å stille vilkår og krav i tilskuddsbrevet.

16.3.2 Rett til dokumentasjon ved tilsyn - revisors taushetsplikt

Et tilsyn har til formål å undersøke om regelverket, er overholdt. For at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om regelverket er overholdt, kreves det et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag.

Departementet er opptatt av at tilsynet skal innrettes på en måte som oppleves som effektiv for både tilsynsmyndighet og institusjonene. I kapittel 17 nedenfor foreslås det at alle institusjoner skal pålegges å rapportere regnskapsinformasjon og annen relevant data. Under de ulike forslagene er det pekt på hvilken dokumentasjon reguleringene bør følges opp av i årsregnskap mm.

I lys av forslaget om at NOKUT-godkjent utdanning skal drives som stiftelse eller aksjeselskap, vil virksomheten allerede gjennom selskapslovgivningen være pålagt å utarbeide mye av regnskapsinformasjonen som kreves forelagt. Departementet har videre redegjort for at det bør stilles enkelte tilleggskrav til årsregnskapet ut over de alminnelige kravene som stilles i selskapslovgivningen. Begrunnelsen for disse kravene er at det gjør seg gjeldende særlige risikoer for at midler blir benyttet i strid med regelverket, blant annet ved handel med nærstående eller andre muligheter for skjulte utdelinger.

Dokumentasjonen som institusjonene skal rapportere, skal blant annet danne grunnlag for å vurdere om institusjonene har overholdt reguleringene om bruk av tilskudd og egenbetaling. Ved tilsyn vil det kunne være behov for ytterligere dokumentasjon for å synliggjøre at reguleringene er overholdt. Departementet mener det er rimelig at institusjoner som blir gjenstand for tilsyn, må fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon om at midlene er benyttet i tråd med reguleringene.

Departementet er enig med ekspertgruppen i at det i forbindelse med tilsyn skal gis utvidet innsynsrett i det som anses som nødvendig informasjon for å kunne vurdere om virksomheten drives i tråd med regelverket. Ekspertgruppen foreslår videre at dette også skal omfatte opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av revisors taushetsplikt. Departementet viser til at en slik regulering også gjelder overfor samskipnader, hvor departementet er tilsynsmyndighet. Den informasjonen taushetsplikten gjelder, vil etter departementets mening kunne være relevant for tilsynsmyndigheten. Departementet viderefører derfor ekspertgruppens forslag.

16.3.3 Tilsynsmyndighet

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven fastsetter at det er departementet som har ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med institusjonene som mottar tilskudd.

Departementet står fritt til å delegerer oppgaver og myndighet til å føre tilsyn med disse institusjonene. På friskoleområdet har oppgaver og myndighet, som etter friskoleloven § 7-2 ligger til departementet, blitt delegert til Utdanningsdirektoratet.

Ekspertgruppen mener oppgaven med økonomisk tilsyn med private høyskoler og fagskoler ikke bør ligge i departementet. Ekspertgruppen peker på Utdanningsdirektoratet, et eventuelt nytt tilsynsorgan eller NOKUT som alternative organer som kan få oppgaven med å føre tilsyn med private høyskoler og fagskoler. Etter en helhetsvurdering mener ekspertgruppen at det er NOKUT som er det beste alternativet som tilsynsorgan for økonomiske forhold.

En rekke høringsinstanser er uenig i dette. Det pekes blant annet på at dette vil være i strid med NOKUTs rolle som et faglig uavhengig organ, og at det kan svekke NOKUTs arbeid

med kvalitet i høyere utdanning og fagskoler. Departementet legger særlig merke til at NOKUT selv peker på potensielle uheldige effekter dersom denne oppgaven legges dit.

Departementet viser til at det er igangsatt et større arbeid knyttet til vurdering av organiseringen av de administrative oppgavene i kunnskapssektoren. Dette inkluderer hvordan underliggende organer og oppgavefordelingen dem imellom skal organiseres, og også oppgavefordelingen mellom departementet og underliggende organer. I Meld. S. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet* (strukturemeldingen) ble det foreslått forslag til omorganiseringer av de sentraladministrative funksjonene til universitets- og høyskolesektoren. Departementet har videre innhentet en rapport fra en ekspertgruppe (Gjedrem/Fagernæs-utvalget) som har foreslått endringer i organiseringen av sektoren. Rapporten er sendt på høring. Departementet vil etter høringen ta stilling til videre oppfølging av forslagene i rapporten, herunder organisering av tilsyn.

Departementet viser til at det i alle tilfeller er departementet som har ansvaret for tilsyn med private høyskoler og fagskoler, og som dermed vil være ansvarlig i henhold til universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Departementet har også ansvaret for at oppgaven organiseres og innrettes på en hensiktsmessig måte. Det foreslås dermed en hjemmel som presiserer at departementet har ansvar for tilsyn med private høyskoler og fagskoler.

16.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til ny § 8-5 i universitets- og høyskoleloven og ny § 10 i fagskoleloven.

17 Krav om rapportering av data

17.1 Gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven § 8-3 annet ledd er det fastsatt følgende krav til rapportering av regnskap:

«Styret ved private universiteter og høyskoler skal hvert år avlegge årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomheten og budsjett for kommende år.»

I det årlige tilskuddsbrevet til både private høyskoler og fagskoler fastsettes det krav om rapportering som grunnlag for kontroll og tilsyn. Tilskuddsmottakerne pålegges å rapportere relevant data til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Det fremgår videre at rapportering av resultat- og regnskapsinformasjon til DBH er et vilkår og en forutsetning for å motta tilskudd.

De nærmere rapporteringspliktene fremgår av DBH sine nettsider. Krav om regnskapsinformasjon omfatter blant annet halvårsregnskap og årsregnskap etter departementets fastsatte mal, ledelseskommenterer, årsrapport, revidert årsregnskap for Brønnøysund med styrets og revisors beretning. Resultatinformasjonen som skal

rapporteres omfatter blant annet antall studenter, poengproduksjon og annen relevant informasjon.

Rapporteringsplikten overfor institusjoner som mottar tilskudd er i dag i hovedsak fastsatt i tilskuddsbrevet, i tillegg til kravet om rapportering av regnskap i universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd. Det er det i dag ingen hjemmel som pålegger private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd å rapportere data til DBH.

17.2 Ekspertgrupperapport

17.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen foreslår at det innføres hjemmel for å kreve rapportering til DBH fra både private høyskoler og fagskoler med og uten tilskudd. Ekspertgruppen går inn for at rapporteringsplikten forankres i forskrift, og utvides til å omfatte alle akkrediterte høyskoler og fagskoler. Gruppen peker på at utvidelsen av rapporteringsplikten vil komplettere informasjonsgrunnlaget om sektoren og legge til rette for tilsyn og kontroll med både institusjoner med og uten tilskudd.

Ekspertgruppen går ikke nærmere inn på hvilke data som skal omfattes av rapporteringsplikten, ut over kravene til årsregnskapet som fremgår av andre deler av ekspertgruppens rapport. Ekspertgruppen peker likevel på at rapporteringsplikten vil omfatte blant annet regnskapsinformasjon, studentdata og for øvrig forhold som fremgår av DBHs nettsider.

Ekspertgruppen foreslår at hjemmel for å kreve rapportering fastsettes i NOKUT-forskriften.

17.2.2 Høringsuttalelser

Forslaget om å pålegge alle institusjoner å rapportere informasjon til DBH fikk bred støtte i høringen. Det er ingen som uttrykkelig er imot forslaget.

Blant instansene som uttrykkelig støtter forslaget er *NPH, NSO, FuN, Virke, Abelia – Forum for fagskoler, eAcademy, Noroff AS, Sonans AS, NKI ASDet Teologiske meningsfakultetet, Anthon B. Nilsen Utdanning AS, Bjørknes Høyskole AS og Treider fagskoler AS*. Også *Høgskolen Betanien* støtter forslaget, og skriver i sin begrunnelse:

«Rapporteringsplikten vil skape gjennomsiktighet, og dette anser vi som bra for hele sektoren. Det vil også gi mulighet for innsyn gjennom DBH og dette vil bidra til å øke legitimiteten også for de private aktørene.»

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget påpeker likevel at støtten er under forutsetning at det gjelder informasjon som er lett tilgjengelig i virksomheten. En av disse er *Noroff AS*, som skriver:

«Noroff er positive til ekspertgruppen sin anbefaling til at alle private universiteter, høyskoler og fagskoler får rapporteringsplikt til DBH, så fremt rapporteringen omfatter informasjon som utdanningsinstitusjonene normalt vil måtte

medta, eller utarbeide i forbindelse med, avleggelsen av sitt årsregnskap iht regnskapslovgivningen, med tillegg av informasjon på lik linje med dagens rapporteringsplikt om virksomhetens budsjetter og ledelseskommenter. Informasjon ut over dette vil skape merarbeid. Informasjon ut over dette bør rapporteres som ledd i gjennomføring av tilsyn.»

Utdanningsdirektoratet har i sitt høringsuttalelser redegjort for sine erfaringer om rapporteringsplikter knyttet til regnskap for friskoler. Utdanningsdirektoratet skriver:

«Alle private skoler plikter å sende årsregnskapsdokumentasjon 1. juni året etter regnskapsåret. Utdanningsdirektoratet opplever at denne innstrammede leveringsfristen, sammenlignet med andre typer selskaper i Norge, understreker alvorligheten av at skolene forvalter statens midler som er øremerket utdanning. Den gjør også at vi kjappere kan agere på avdekket risiko i årsregnskapene.

Vi kjenner ikke til rapporteringsfristene i databasen, men har ikke sett noen vurderinger om særskilt leveringsfrist i rapporten. Vi vil derfor spille inn fordelene med en særskilt leveringsfrist for regnskapsdokumentasjon.»

For øvrig viser departementet til refereringen til direktoratets innspill knyttet til krav til regnskapet. Disse innspillene er relevante også knyttet til rapporteringen til DBH.

17.3 Departementets vurdering

Rapportering av regnskaps- og resultatdata har flere funksjoner. Særlig relevant i denne sammenhengen er det at informasjonen danner utgangspunkt for kontroll med at regelverket om bruk av tilskudd og egenbetaling overholdes. Rapporteringen gir også grunnlag for å vurdere om øvrige krav til organisasjon, ledelse og drift er overholdt. Regnskaps- og resultatdata gir grunnlaget for vurdering av om det er tilsynsmyndigheten bør be om ytterligere dokumentasjon og eventuelt vurdere nærmere gjennom tilsyn om reglene er overholdt.

Rapporteringen har også en rolle i departementets strategiske arbeid knyttet til utviklingen av sektorene og monitorering av høyere utdanning og fagskoler i Norge. Blant annet danner rapporteringen grunnlag for utarbeidelse av den årlige tilstandsrapporten for henholdsvis høyere utdanning og fagskoler. Formålet med rapportene er å gi en oversikt og en vurdering av tilstanden i vår statlige og private universitets- og høyskolesektor og fagskolesektoren. Tilstandsrapportene er også et redskap for departementet i styringen av sektorene.

Institusjoner som mottar tilskudd er i dag pålagt å rapportere i henhold til departementets krav. Krav om rapportering av regnskap går frem av universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd. Rapporteringspliktene gjentas og utdypes i tilskuddsbrevet til både private høyskoler og fagskoler. Detaljene i rapporteringspliktene fremgår av DBHs nettsider.

Ekspertgruppen foreslår at rapporteringsplikten utvides til å omfatte alle institusjoner, både med og uten tilskudd, og forankres i forskrift. Departementet er enig med ekspertgruppen om at rapporteringsplikten bør utvides til å også inkludere institusjoner

som ikke mottar tilskudd. Forslaget er begrunnet både ut fra behovet for å føre kontroll med den økonomiske virksomheten, men også i behovet for å få et komplett datagrunnlag knyttet til resultatdata. Rapporteringspliktene vil kunne omfatte regnskapsinformasjon, studentdata, poengproduksjon og andre forhold.

Departementet har i dette høringsnotatet skissert ulike alternativer for utbytteregulering for institusjoner som ikke mottar tilskudd. De nærmere krav til dokumentasjon for å følge opp de ulike alternativene vil i stor grad knytte seg til spesifikk regnskapsinformasjon, se også kapittel 10. Rapporteringspliktene knyttet til regnskapsinformasjon vil måtte avpasses i tråd med hvilke reguleringer institusjonene blir underlagt. Som det fremgår her mener departementet det er hensiktsmessig at innholdet i de konkrete rapporteringspliktene fastsettes i forskrift.

Departementet foreslår at hjemmel for å pålegge institusjonene rapportering av regnskaps- og resultatinformasjon bør fastsettes i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Når hjemmelen utvides til å også inkludere institusjoner uten tilskudd vil det ikke være tilstrekkelig at reguleringen kun fremgår i tilskuddsbrevet. Departementet mener bestemmelsen har en karakter som gjør at den bør fremgå av lov.

Departementet foreslår hjemmel til å fastsette nærmere krav til rapportering i forskrift.

17.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til ny § 8-6 i universitets- og høyskoleloven og ny § 11 i fagskoleloven.

18 Krav til årsregnskap og revisjon

18.1 Gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd oppstilles det et generelt krav knyttet til private høyskolars regnskap og budsjett. Det kreves at styret ved private høyskoler hvert år skal avlegge årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomheten og budsjett for kommende år.

I det årlige tilskuddsbrevet fastsettes det ytterligere krav til rapportering som grunnlag for kontroll og tilsyn. I tilskuddsbrevet til private høyskoler fastsettes det at tilskuddsmottakerne pålegges å rapportere relevant data til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), som inkluderer halvårsregnskap og årsregnskap etter departementets fastsatte mal, ledelseskomentarer, årsrapport, revidert årsregnskap med styrets og revisors beretning.

18.2 Ekspertgrupperapport

18.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen foreslår at NOKUT-akkreditert utdanning må drives innenfor stiftelse eller aksjeselskap. Dette fører til at tilhørende selskapslovgivning med tilhørende krav i blant annet regnskapsloven gjør seg gjeldende.

Ekspertgruppen foreslår som følge av krav til disponering av tilskudd og egenbetaling og tilhørende dokumentasjon at det fastsettes enkelte særlige krav til regnskapet i sektorreguleringen. Enkelte av disse er gjennomgått under delene av høringsnotatet hvor de er relevante. Samlet sett foreslås følgende krav til årsregnskap i forskrift:

- Note som nevnt i regnskapsloven § 7-30b vedrørende transaksjoner mellom nærstående parter, uavhengig av størrelsen på foretaket
- Note som redegjør for prinsipper for å fordele felleskostnader intern i institusjonen
- Note som skal vise årsresultat, akkumulert overskudd samt redegjørelse for akkumulert overskudd
- Gruppen foreslår også å kreve en utvidet ledelseserklæring der styret og daglig leder gjør rede for at prinsippene for regnskapsmessig skille er fulgt, og at internkontrollen sikrer overholdelse av reglene for transaksjoner med nærstående og attesterer på at virksomheten drives i samsvar med lover og regler som framgår av en standard erklæring utarbeidet av departementet.

18.2.2 Høringsuttalelser

En rekke høringsinstanser er enige i at kravene til disponering av tilskudd og egenbetaling må følges opp med krav til rapportering og kontroll og flere instanser stiller seg bak de foreslåtte kravene. Se blant annet høringsnotatets avsnitt 9.3.2 om krav til segmentregnskap, avsnitt 14.2.2 om handel med nærstående og kapittel 17 om krav til rapportering.

Som det også fremgår av disse delene av høringsnotatet, er flere høringsinstanser kritiske til at det skal innføres strengere krav til regnskap og revisjon enn det som følger av alminnelig selskapslovgivning med tilhørende krav i regnskapsloven.

Utdanningsdirektoratet støtter forslagene om særlige krav til regnskapet. Direktoratet foreslår videre at det fastsettes en særlig frist for rapportering av årsregnskapet:

«Alle private skoler plikter å sende årsregnskapsdokumentasjon 1. juni året etter regnskapsåret. Utdanningsdirektoratet opplever at denne innstrammede leveringsfristen, sammenlignet med andre typer selskaper i Norge, understreker alvorligheten av at skolene forvalter statens midler som er øremerket til utdanning. Den gjør også at vi kjappere kan agere på avdekket risiko i årsregnskapene.

Vi kjenner ikke til rapporteringsfristen i databasen [DBH], men har ikke sett noen vurderinger om særskilt leveringsfrist i rapporten. Vi vil derfor spille inn fordelene med en særskilt leveringsfrist for regnskapsdokumentasjon.»

18.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at de foreslåtte kravene til regnskapet skal følge opp krav til bruk av tilskudd og egenbetaling. Det skal føres tilsyn og kontroll med at kravene til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling overholdes.

Departementet vektlegger at kontroll og tilsyn skal innrettes hensiktsmessig og effektivt, med en rimelig fordeling av plikter på institusjonene og tilsynsmyndighetene. Særlige krav til regnskapet, ut over det som følger av alminnelig selskapslovgivning, bør være konkret og direkte begrunnet i kravene i sektorlovgivningen. Krav til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling må etter departementets vurdering følges opp av dokumentasjonsplikter som kan gjøre det mulig å vurdere at reguleringene er etterlevd.

Krav om at virksomheten må drives som stiftelse eller aksjeselskap innebærer at det allerede stilles krav til regnskap og revisjon gjennom selskapslovgivningen.

Departementet mener ikke det er urimelig arbeids- eller kostnadskrevende å pålegge virksomheter som driver offentlig godkjent utdanning noen utvidelser i regnskapsrapporteringen som ledd i å sikre at midlene blir benyttet i tråd med kravene, eller å la de samme reglene i regnskapsloven gjelde for alle virksomheter uavhengig av størrelse.

Som allerede redegjort for under kapittel 9, foreslår departementet at alle virksomheter som driver godkjent utdanning skal være regnskaps- og revisjonspliktige. For å kunne sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med forutsetningene, mener departementet at alle institusjoner skal underlegges krav om regnskap og revisjon. Dette omfatter både selskapsrettens krav og tilleggskravene som stilles i sektorlovgivningen. Dette vil innebære at virksomheter som er unntatt regnskapsplikter, for eksempel på grunn av virksomhetens størrelse, likevel vil være omfattet av pliktene dersom de driver NOKUT-akkreditert virksomhet.

De ulike kravene til regnskap og revisjon er allerede gjennomgått under ulike deler av dette høringsnotatet, i tilknytning til de relevante temaene. Departementet mener kravene som foreslås er direkte begrunnet i de ulike kravene til bruk av tilskudd og egenbetaling, og samlet sett ikke fremstår som uforholdsmessig byrdefulle.

Under kapittel 9 drøftes det om det skal kreves at all NOKUT-godkjent virksomhet drives i eget rettssubjekt, eller om det alternativt bør oppstilles krav om segmentregnskap mellom ulike deler av virksomheten. Departementet har bedt særlig om innspill til dette punktet. Et krav om at godkjent virksomhet må drives i eget rettssubjekt vil innebære at det ikke er behov for å oppstille segmentregnskap. Departementet har likevel utarbeidet forslag basert på at det fortsatt skal være tillatt med annen virksomhet i samme rettssubjekt, med tilhørende krav om delregnskaper.

Detaljene i rapporteringspliktene er i dag oppstilt gjennom tilskuddsbrevet og DBH sine nettsider. Når rapporteringspliktene er oppstilt gjennom hjemmel i lov, vil dette omfatte også de private institusjonene som ikke mottar tilskudd. Departementet mener derfor det kan være hensiktsmessig å gi mulighet til å fastsette ytterligere reguleringer i forskrift.

18.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til ny § 8-7 i universitets- og høyskoleloven og ny § 12 i fagskoleloven.

19 Reaksjoner

19.1 Gjeldende rett

Verken universitets- eller høyskoleloven eller fagskoleloven inneholder bestemmelser om hvilke reaksjonsmuligheter som kan benyttes ved brudd på loven. Dette inkluderer bestemmelsene om bruk av statlige tilskudd og studenters egenbetaling eller de tilgrensende reglene.

I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler er det fastsatt enkelte reguleringer om reaksjonsmuligheter overfor tilskuddsberettigede institusjoner. I tilskuddsbrevet til private høyskoler heter det under pkt. 2.2.2 som omhandler *Utbetaling*:

«Høyskolene plikter å informere departementet dersom midlene ikke fullt ut blir benyttet etter sitt formål. Departementet vil da vurdere å trekke tilbake midler ved å redusere senere tilskudd.»

Under pkt. 2.2.3 i tilskuddsbrevet til private høyskoler, som omtaler *Krav til regnskapet, forsvarlig økonomistyring og kontroll*, heter det videre:

«Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen kan kontrollere at midlene blir brukt etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementet § 10 annet ledd og lov om Riksrevisjonen § 12. Statstilskuddet kan avvikles, og kan kreves helt eller delvis tilbake dersom det ikke benyttes i samsvar med forutsetningene. Dette gjelder for eksempel hvis mottakere av statstilskudd ikke rapporterer etter kravene som stilles, når statstilskudd ikke brukes i henhold til universitets- og høyskoleloven, og når mottaker av statstilskudd har så alvorlige utfordringer at det oppstår risiko for at studentenes rettigheter ikke ivaretas og statstilskuddet kan gå tapt.»

I tilskuddsbrevet til fagskoler heter det blant annet under pkt. 3.2 om *Utbetaling og kontroll*:

«Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen kan foreta kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementet § 10 andre ledd og lov om Riksrevisjonen § 12. Departementet kan kreve tilskuddet helt eller delvis tilbakebetalt dersom det ikke benyttes i samsvar med forutsetningene.»

Alle endringer i selskapsform, vedtekter og/eller eierskap, samt eventuelle endringer av antall studiesteder skal rapporteres omgående. Brudd på disse vilkårene kan medføre at tilskuddet blir tilbakeholdt, avkortet eller krevd tilbakebetalt.»

For øvrig har ikke departementet anledning til å reagere på økonomiske eller administrative misligheter overfor private høyskoler og fagskoler med statstilskudd.

I fravær av regulering i lov eller forskrift og tilskuddsbrev er det ikke fastsatt reaksjoner overfor institusjoner som ikke mottar tilskudd, dersom det avdekkes bruk av egenbetaling i strid med regelverket.

19.2 Ekspertgrupperapport

19.2.1 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen mener det er nødvendig å følge opp reguleringene med bestemmelser om sanksjoner. I ekspertgrupperapportens kapittel 4.6 redegjøres det generelt for ulike typer sanksjoner, og blant annet om typer sanksjoner som tilgrensende regelverk om tilskudd og egenbetaling hjemler.³⁷ Gruppen mener retting, tilbakehold av tilskudd, frysing av studenters egenbetaling, tilbakekall av akkreditering og ileggelse av karantene er hensiktsmessige reaksjoner som bør komme til anvendelse. Ekspertgruppen viser videre til at overtredelsesgebyr eller bot vil kunne være hensiktsmessig, men ville ikke anbefale det uten ytterligere utredning.

Ekspertgruppen mener de relevante sanksjonene bør hjemles i lov. Dette vil medføre at tilsynsmyndigheten har sanksjonene til rådighet som virkemiddel for kontroll og tilsyn med både institusjoner med og uten tilskudd.

Ekspertgruppen omtaler under kapittel 5.5.1 i sin rapport forholdet mellom tilskuddsyter og tilsynsmyndighet. Her heter det blant annet at «*Tilskuddsyter har plikt til å følge opp tilskuddsmottakerne, men dette bør koordineres med tilsynsmyndighetenes oppgaver*». I forslag til bestemmelse heter det videre at tilskuddsyter har anledning til å kreve statlige tilskudd tilbakebetalt eller holde igjen tilskuddet.

Ekspertgruppen foreslår videre en forskriftshjemmel hvor NOKUT, som er det foreslåtte organet som tilsynsmyndighet, kan fastsette nærmere bestemmelser om sanksjoner i forskrift. I merknad til bestemmelsen foreslås det presisert at dette ikke innebærer at tilsynsmyndighetene kan pålegge nye sanksjoner ut over de som er særlig oppregnet i bestemmelsen.

Ekspertgruppen foreslår følgende likelydende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven:

Ved brudd på bestemmelsene i denne lov kan NOKUT i forbindelse med tilsyn pålegge retting, kreve tilbakebetalt statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt egenbetaling til departementet, foreta tilbakekall av akkreditering eller ilegge karantene.

Tilskuddsyter kan ved brudd på vilkår om statlige tilskudd kreve tilbakebetalt eller holde tilbake statlige tilskudd.

NOKUT kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om sanksjoner.

³⁷ Eksempler på tilgrensende regelverk på Kunnskapsdepartementets område er barnehageloven og friskoleloven. Se for eksempel reglene i friskolelova §§ 7-2a og 7-2b.

19.2.2 Høringsuttalelser

Ekspertgruppens forslag til reaksjonsmuligheter møter generell støtte i høringen. Blant instansene som støtter forslaget finner vi *Norsk Studentorganisasjon, Abelia – Forum for friskoler, Bjørknes Høyskole S, Treider AS, Westerdals Høyskole (OACT AS) og Anton B Nilsen Utdanning AS.*

Enkelte av de nevnte instansene har en omforent uttalelse om forslaget til sanksjoner. *Bjørknes Høyskole AS* skriver blant annet:

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

Fleksibel Utdanning Norge (FuN) er også blant instansene som er enig i forslaget:

«FuN er enig i at tilsynsmyndighet må ha sanksjonsmuligheter. Det må utformes klare regler for hvilke sanksjoner som skal gjelde for de ulike typer av regelbrudd, og det må sikres at eventuelle sanksjoner ikke rammer studentene ytterligere.»

Sonans AS mener også det er viktig at det foreligger reaksjoner dersom offentlige midler misbrukes. Sonans viser til at NOKUT i dag kan trekke tilbake akkrediteringen ved sviktende kvalitet, mens departementet kan trekke tilbake tilskudd. Sonans peker likevel på at det er underlig at tilsynsmyndighetene kan trekke tilbake studentenes egenbetaling. Dersom dette likevel skal skje, fremheves det at det er studentene som skal ha denne tilbake.

19.3 Departementets vurdering

19.3.1 Terminologi og avgrensninger

Ekspertgruppen foreslår «sanksjoner» ved brudd på regelverket. Departementet viser til Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.), hvor Justis- og beredskapsdepartementet foretar en omfattende gjennomgang av dette temaet.³⁸ Justisdepartementet skiller mellom «administrative sanksjoner» og «andre forvaltningstiltak». Med «sanksjoner» siktes det til negative reaksjoner som ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som utgjør straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). En typisk administrativ sanksjon er overtredelsesgebyr.

Med «andre forvaltningstiltak» siktes det til reaksjoner som ilegges av et forvaltningsorgan knyttet til lovovertrødelse, men som ikke anses som straff etter EMK.

³⁸ Proposisjonen fra Justis- og beredskapsdepartementet er oversendt Stortinget. P.t. er den ikke behandlet av Stortinget, men departementet legger til grunn terminologien og de juridiske redegjørelsene forslagene bygger på.

Det primære formålet bak andre forvaltningstiltak er ikke pønalt, men hensikten er å etablere etterlevelse av loven og bringe rettsstridig atferd til opphør. Eksempel på en slik reaksjon er pålegg om retting og krav om tilbakebetaling av midler som er disponert i strid med regelverket.

Hva som vil utgjøre en administrativ sanksjon og annet forvaltningstiltak vil delvis måtte vurderes skjønnsmessig i enkelttilfeller og kan ikke tydelig avgrenses. Departementet legger i det videre til grunn terminologien som benyttes i Prop. 62 L. Ekspertgruppens forslag omfatter etter departementets skjønn i hovedsak det som faller inn under «*andre forvaltningstiltak*», og departementet velger å kalle kapittelet her for fellesbetegnelsen «*reaksjoner*».

Tilsynsoppgaven både for private fagskoler og høyskoler er delt mellom tilsyn med kvalitet og tilsyn med økonomi. Det er NOKUT som har ansvaret for å føre tilsyn med at kvaliteten på utdanningen er i tråd med akkrediteringen/godkjenningen, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 første ledd og fagskoleloven § 2.

Ved NOKUTs tilsynvirksomhet og revisjon av studietilbud, kvalitetssikringssystemer mm, kan NOKUT gi pålegg om å iverksette tiltak for å forbedre kvaliteten i tilbudet, eller trekke tilbake akkrediteringen/godkjenningen. Reaksjonene som omtales i dette kapittelet vil ikke påvirke NOKUTs bruk av virkemidler og reaksjoner, men retter seg mot reaksjoner for brudd på andre deler av regelverket enn det som ligger innenfor NOKUTs mandat. Departementet avgrenser NOKUTs reaksjoner på grunnlag av kvalitetsvurderinger mot slike reaksjoner som omtalt i dette kapittelet.

19.3.2 Om behovet for reaksjoner

For å kunne håndheve reglene om bruk av tilskudd og egenbetaling og øvrige krav i loven, mener departementet det er avgjørende at tilsynsmyndigheten har hensiktsmessige reaksjoner tilgjengelige. Departementet er enig med ekspertgruppen i at det er nødvendig å følge opp de foreslåtte reguleringene med bestemmelser om reaksjoner for å forhindre eller forfølge overtredelse av bestemmelsene. Departementet mener reaksjoner er et virkemiddel som kan bidra til økt regeletterlevelse.

For institusjoner som mottar tilskudd, foreslår departementet et sett med regler som skal sikre at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode, inkludert utdelingsforbud, regulering av handel med nærstående, rapporteringsplikter, særlige krav til regnskapet osv. Tilskudd er statens midler, og departementet er pålagt å følge opp at kravene til disponering av midlene er i tråd med bevilgningen, herunder reguleringer i sektorregelverket.

Egenbetaling er studentenes vederlag for utdanningstjenesten. Departementet har i utgangspunktet ikke samme beføyelser over egenbetalingen som over tilskuddet, og kan for eksempel ikke tilbakeholde denne. Departementet foreslår i denne høringen at egenbetaling skal benyttes til den godkjente utdanningsvirksomheten, og også at krav til handel med nærstående, rapporteringskrav, mm vil omfatte både institusjoner med og uten tilskudd. Departementet mener det er behov for å innføre hjemmel til å reagere ved brudd

på regelverket også overfor aktører uten statsstøtte. Behovet for reaksjonsmuligheter for bruk i strid med utdelingsregulering vil måtte ses i sammenheng med de tre ulike alternativene som skisseres.

Departementet mener det er viktig at tilsynsmyndigheten har hensiktsmessige og effektive sanksjoner tilgjengelige dersom det foreligger brudd på disse bestemmelsene. Hensikten med reguleringene som foreslås i dette høringsnotatet er primært å sikre at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med føringene som er gitt for lovlig disponering, men også at virksomheten drives innen ryddige former som er oversiktlig for studenter, tilsynsmyndighet og andre.

19.3.3 Ileggelse av reaksjoner

Departementet legger til grunn at overtredelser av loven bør kunne bli møtt med en reaksjon fra tilsynsmyndigheten. Departementet mener reaksjonsmuligheten bør kunne benyttes ved brudd på de til enhver tid gjeldende kravene til institusjonene.

Tilsynsmyndighetene vil skjønnsmessig måtte vurdere om og eventuelt hvordan det skal reageres ved brudd på regelverket. Dette inkluderer brudd på kravene til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling, men også for eksempel brudd på rapporteringsplikter, mangelfullt regnskap, eller andre krav i lov eller forskrift mm.

Eksempelvis kan det oppstå situasjoner hvor en institusjon ikke har oppfylt sine dokumentasjonsplikter og at tilsynsmyndigheten derfor ikke har mulighet til å vurdere om øvrige krav er oppfylt. Risikoen for denne type unnlaterelser eller rot bør etter departementets mening ligge hos tilsynsobjektet og tilsynsmyndigheten må kunne reagere på samme måte som ved konstatert overtredelse.

Departementet legger til grunn at tilsynsmyndigheten vil ha metodefrihet og selvstendig avgjørelsesmyndighet. Tilsynsmyndigheten vil måtte vurdere bl.a. hvilken bestemmelse som er overtrådt, forholdets karakter og grovhet og om evt. pålegg om retting er fulgt opp ved vurdering av ileggelse av reaksjon.

19.3.4 Vurdering av reaksjoner

Departementet tar utgangspunkt i ekspertgruppens forslag til reaksjonsmuligheter.³⁹ Dette inkluderer adgang til å kreve retting, holde tilbake statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt statlige tilskudd, kreve tilbakebetalt egenbetaling til departementet foreta tilbakekall av akkreditering eller ilegge karantene.

Departementet legger til grunn at tilsynsmyndigheten vil ha myndighet til å vurdere, på bakgrunn av sin kontroll og tilsynsvirksomhet, om det skal reageres på manglende etterlevelse av regelverk eller pålegg. Det legges til grunn at tilsynsmyndighet utarbeider rutiner for kontroll og tilsyn, men at det gis skjønnsmyndighet og metodefrihet til å utføre

³⁹ Institusjoner som mottar tilskudd og eventuelt institusjoner som ikke mottar tilskudd under forutsetning av at alternativ 1 eller 2 videreføres.

dette. Herunder legges det til grunn at ileggelse av reaksjon skal være forholdsmessig ut fra den aktuelle overtredelsen.

Departementet foreslår hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om reaksjoner i forskrift. Dette kan blant annet omfatte praktiske og administrative sider rundt ileggelse av reaksjoner eller retningslinjer for bruk av reaksjoner eller andre relevante forhold. Departementet understreker at det ikke kan fastsettes ytterligere reaksjoner i forskrift.

Frysing av egenbetaling

Ekspertgruppen foreslår at det innføres mulighet til å fryse studentenes egenbetaling hos aktører som ikke følger regelverket. Dette vil være et strengt virkemiddel med betydelig virkning for institusjonene, som vil kunne bidra til etterlevelse av lov, forskrift eller pålegg. Imidlertid mener departementet at det ikke er like tydelig forankret i formålet bak reaksjonene, da det i tillegg til å ramme institusjonene også vil kunne få betydelig innvirkning på studentene. Reaksjonen blir dermed ikke tilstrekkelig målrettet. Departementet ser samtidig at det kan være krevende å praktisk gjennomføre denne reaksjonen. Departementet foreslår derfor ikke å innføre frysing av studentenes egenbetaling som en reaksjon i denne omgangen.

På denne bakgrunn foreslår departementet at disse reaksjonsformene ikke innføres i universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven.

Karantene

Ekspertgruppen foreslår vider karantene som en mulig reaksjon. Med karantene sikter ekspertgruppen til at en institusjon og/eller gitte personer fratras anledning til å søke om godkjenning for nye institusjoner, utdanninger eller driftsendringer for godkjente institusjoner. Ekspertgruppen mener karantene bør kunne benyttes hvor en aktør har vist manglende evne eller vilje til å etterleve lovens krav blir nektet bestemte goder innenfor et gitt tidsrom. Gruppen viser likevel til at det må nærmere vurderes hvem som skal være subjektet for karantenen.

Departementet viser til at det i friskoleloven er innført en bestemmelse om karantene.⁴⁰ Dette er en relativt ny bestemmelse i friskoleloven, som ikke har vært benyttet i praksis. Bestemmelsen innebærer at dersom det avdekkes alvorlige brudd på regelverket kan personer i en sentrale stillinger ilegges karantene. Det kan ikke søkes om nye godkjenninger eller driftsendringer så lenge vedkommende er i sentral stilling ved skolen.

Departementet viser til at også NOKUT har mulighet til å fatte vedtak om å ilegge karantene, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-6 andre ledd. Karantene kan ilegges i særlige tilfeller dersom det mottas gjentatte og tilsvarende søknader fra samme institusjon, og

⁴⁰ Se friskoleloven § 7-2b. Enkelt personer eller skolen kan gis karantene. Dette innebærer at rettssubjektet skolen er godkjent i ikke kan drive eller søke om godkjenning i karanteneprosjektet, og for enkelt personer innebærer det at de ikke kan tiltre sentrale stillinger ved godkjente skoler eller skoler som søker godkjenning.

hvor det er klart at institusjonen ikke oppfyller kravene til akkreditering. I så fall vil institusjonen ikke kunne søke om akkreditering for samme type studium før karantenetiden har utløpt. Vedtaket kan bare begrunnes i faktiske forhold ved institusjonen, ikke mangler ved søknaden.

Departementet viser til at karantenebestemmelsen i friskoleloven er forholdsvis ny og at det ikke foreligger praksis fra bruk av denne. Det kan være et svært effektivt virkemiddel å kunne ilegge enkeltpersoner karantene, og departementet ser at dette kan være et tydelig virkemiddel. En forufterlig rettsvirkning vil etter departementets mening være at det ikke tillates å søke nye godkjenninger eller opprette nye studier i tiden en intuisjonen er ilagt karantene. Departementet mener det er hensiktsmessig å se til NOKUTs eksisterende karantenebestemmelse ved å vurdere subjektet for karantene, og at denne bør rettes mot rettssubjektet institusjonen er organisert i.

Departementet mener karantene bør forbeholdes alvorlige tilfeller av brudd på regelverket. Departementet støtter ekspertgruppens formulering om at eventuell karantene kun bør ilegges hvor en aktør har vist manglende evne eller vilje til å overholde regelverket.

Retting

Departementet mener at påviste overtredelser av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, inkludert men ikke begrenset til disponering av midler, ikke overholdt rapporterings- eller dokumentasjonsplikt, mangler ved styrets arbeid med videre, bør kunne møtes med et pålegg om retting av forholdet. Pålegg om retting vil kunne tenkes ved de fleste overtredelser av regelverket. Pålegget må naturlig nok ses i sammenheng med den bestemmelse som er overtrådt.

Dersom det er snakk om disponering av midler i strid med lov mener departementet den primære reaksjonen bør være at det kreves at midlene som er disponert i strid med regelverket skal tilbakeføres til driften. Dette vil etter departementets vurdering i størst grad ivareta hensynet til studentene. Departementet mener derfor at et pålegg om retting vil kunne inkludere å kreve midler tilbakeført til driften og rette opp andre avvik dersom de avdekkes. Krav om tilbakeføring er en form for retting som dersom pålegget blir etterfulgt i stor grad sikrer at midler ikke forsvinner til fortrensel for lovlige formål/disponeringer.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med hjemmel til å pålegge retting, dersom det ikke er hjemmel til ytterligere reaksjoner dersom et vedtak om pålegg om tilbakeføring av midler ikke etterkommes. Manglende retting etter departementets pålegg bør derfor gi grunnlag for ytterligere reaksjoner på linje med konstaterte overtredelser av lov. Tilsvarende bør manglende godtgjøring av at retting er gjennomført i henhold til departementets pålegg kunne møtes med ytterligere reaksjoner.

Tilbakekall av akkreditering

Ekspertutvalget foreslår at tilsynsmyndigheten skal få hjemmel til å tilbakekalle akkreditering eller godkjenning dersom det avdekkes bruk av midler i strid med lov eller andre alvorlige brudd på regelverket.

NOKUTs akkreditering av en institusjon eller et studium omfatter mer enn rent faglige aspekter. Det er også en forutsetning for akkreditering av kravene i universitets- og høyskoleloven er oppfylt. NOKUTs opprettholdelse av akkreditering skjer automatisk, med mindre NOKUT selv åpner tilsyn. NOKUT har myndighet til å trekke tilbake institusjonenes akkreditering/godkjenning. Begrunnelsen for tilbaketrekkingen er da at studiet eller institusjonen ikke har opprettholdt kvaliteten i utdanningen, i samsvar med gitt akkreditering. På den ene siden kan det argumenteres for at det kun skal være NOKUT, på bakgrunn av den faglige vurderingen av utdanningen, som bør ha myndighet til å trekke tilbake akkreditering/godkjenning av et studie eller en institusjon.

Samtidig kan det tenkes at det ved en institusjon bryter økonomiske eller administrative reguleringer som er av en slik art at fortsatt drift og opptak av studenter ikke er forsvarlig, selv om institusjonen rent faglig oppfylder de krav som stilles av NOKUT. Dette kan være tilfelle hvor en virksomhet gjentatte ganger, og tross pålegg om retting eller andre reaksjoner, ikke viser vilje eller evne til å følge opp lovens krav. Det ligger i reaksjonens natur at den i all hovedsak vil begrenses til alvorlige tilfeller av brudd på regelverket. Departementet viser til at også studentene vil rammes ved at akkrediteringen trekkes tilbake. Lovbruddene bør derfor være av en slik art at det ikke er forsvarlig å la virksomheten fortsette driften.

Departementet mener på denne bakgrunn at også brudd på øvrige bestemmelser i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven kan berettige tilbaketrekking av akkreditering og godkjenning. Departementet er enig med ekspertgruppen i at dette bør være en reaksjon tilsynsmyndigheten har til rådighet.

Tilbakehold av statstilskudd

I henhold til tilskuddsbrevet og økonomiregelverket kan tilskuddsyter holde tilbake midler dersom disse benyttes i strid med forutsetninger for tilskuddet. Denne muligheten vil i alle tilfeller kunne tilligge tilskuddsyter dersom slike vilkår fastsettes i tilskuddsbrevet.

Departementet mener tilbakehold av tilskudd er en reaksjon som bør stilles til rådighet for tilsynsmyndigheten. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at tilsynsmyndighet legges til departementet. Avhengig av hvordan tilsynsoppgaven organiseres, kan det tenkes at tilsyn og tildeling av tilskudd ikke er del av samme organisatoriske enhet. Departementet mener likevel at tilsynsmyndigheten bør ha mulighet til å holde tilbake midler. Det kan også tenkes at tilsynsmyndigheten kan komme med anbefaling om tilbakehold av tilskudd, selv om myndigheten til å holde tilbake midler ligger hos departementet.

Departementet viderefører dermed forslaget til ekspertgruppen om at tilsynsmyndighet bør kunne bruke tilbakehold av tilskudd som en reaksjon på regelbrudd. De praktiske sidene av dette vil måtte utarbeides i tråd med valgt organisering av oppgaven.

Krav om tilbakebetaling av tilskudd og studentenes egenbetaling

Departementet deler ekspertutvalgets oppfatning av at midler som stammer fra tilskudd bør kunne kreves tilbake av departementet dersom tilsynsmyndigheten oppdager misligheter. Dersom det avdekkes brudd på regelverket bør det som et utgangspunkt kunne kreves tilbake tilskudd i den grad det er disponert i strid med formålet og regelverket for øvrig. Det bør likevel ikke stilles krav om at tilbakebetaling kun kan knyttes til midler som er disponert i strid med regelverket. Bevisbyrden for korrekt disponering av midler bør ligge på aktørene selv. Departementet mener det bør fremgå av loven at dette er en mulig reaksjon ved brudd på regelverket.

Ekspertgruppen foreslår videre at departementet kan kreve inn midler som stammer fra studentenes egenbetaling til fordel for statskassen. Departementet mener dette er et krevende spørsmål på bakgrunn av at egenbetalingen er et forhold mellom studenten og institusjonen, også i de tilfeller der denne stammer fra lån i Lånekassen. Dersom studenter mener de bør ha tilbake egenbetalingen, er det også et selvstendig poeng at departementet ikke bør kreve inn midler i større grad enn det tilskuddet gir grunnlag for, da man kan risikere at det ikke er midler igjen til eventuell dekning av krav hos institusjonen (eller dennes bo).⁴¹

Departementet er derfor usikker på om det skal være mulig å pålegge krav om tilbakebetaling av midler fra studentenes egenbetaling til departementet. Det er praktiske og juridiske sider ved dette som fører til at dette er en mindre praktisk reaksjon. Departementet viderefører derfor ikke ekspertgruppens forslag om at egenbetalingen kan kreves inn av staten på vegne av studentene.

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Departementet mener det kan være grunn til å vurdere overtredelsesgebyr og tvangsmulkt som reaksjonsformer. Ekspertutvalget mente i utgangspunktet at overtredelsesgebyr vil kunne være en hensiktsmessig reaksjon ved lovovertrødelse, men foreslo ingen slik hjemmel.

Overtredelsesgebyr er en reaksjon som faller inn under definisjonen av sanksjon, jf. Prop. 62 L (2015-2016). Ileggelse av overtredelsesgebyr er som regel å regne som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon, med de prosessuelle rettigheter dette medfører.⁴² Norske domstoler har likevel som hovedregel lagt til grunn at overtredelsesgebyr ikke er straff i Grunnlovens forstand, og at slike gebyr derfor kan

⁴¹ Departementet viser til forbeholdet hva gjelder studenters eventuelle krav mot institusjonen på bakgrunn av egenbetaling i kapittel 15.3.

⁴² Jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 jf. EMK art. 6.

fastsettes av forvaltningen. Departementet understreker likevel at overtredelsesgebyr i unntakstilfeller kan utgjøre straff etter Grunnloven § 96 etter en konkret vurdering. Overtredelsesgebyr ilegges av departementet og som utgangspunkt vil forvaltningsloven gjelde fullt, inkludert regler om forhåndsvarsling og retten til å klage, med mindre noe annet følger av lov. Ilagt overtredelsesgebyr registreres videre ikke i strafferegisteret. Det vil også være adgang til å få prøvet vedtak om overtredelsesgebyr ved domstolen, og ettersom overtredelsesgebyr som hovedregel anses som straff i relasjon til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), vil prosessuelle garantier i EMK gjelde. På bakgrunn av dette deler ikke departementet utvalgets skepsis til overtredelsesgebyr dersom tilsynet avdekker rettsbrudd i en slik grad at det vil være proporsjonalt å reagere med et slikt. Forslag om innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr sendes derfor på høring.

Formålet med overtredelsesgebyr vil ikke først og fremst være pønalt. Det er likevel et sentralt element at overtredelsesgebyr vil være en reaksjon på en allerede begått overtredelse. I et tilsynsperspektiv vil overtredelsesgebyr kunne være nyttig fordi avdekkede lovbrudd kan sanksjoneres med gebyr uten at det først må gis anledning til å rette feilen. Dersom virksomheten alltid har utsikt til å kunne rette opp til dels store mangler, uten at overtredelsen får andre konsekvenser, vil dette kunne svekke etterlevelsen og effekten av tilsynet. Overtredelsesgebyr bør uansett være en beføyelse forbeholdt de grovere tilfellene av lovovertrødelse.

Departementet mener at et grunnleggende vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr bør være at tilsynsmyndigheten har avdekket et brudd på regelverket av en viss alvorlighetsgrad eller virksomheten ikke har imøtekommet et pålegg fra tilsynsmyndigheten av denne karakteren. Departementet legger til grunn at overtredelsesgebyr er blant de mer inngripende reaksjonene som drøftes i dette høringsnotatet. I alminnelighet bør det vurderes om mindre inngripende tiltak vil kunne være tilstrekkelig til å oppnå formålet med reaksjonen, før eventuelt overtredelsesgebyr ilegges. Ileggelse av gebyr må i alle tilfeller være hensiktsmessig ut i fra det tilsynet vil oppnå, og proporsjonalt.

Departementet legger videre til grunn at det bør stilles krav om forsett eller uaktsomhet dersom enkeltpersoner skal ilegges overtredelsesgebyr for lovovertrødelse. Imidlertid vil det etter departementets vurdering i de aller fleste tilfeller være mest aktuelt å ilegge foretak overtredelsesgebyr. Foretak bør kunne ilegges gebyr selv om ingen enkeltperson kan klandres for lovbruddet, og ingen har utvist skyld i form av forsett eller uaktsomhet i forbindelse med lovovertrødelsen. Departementet legger til grunn at både aksjeselskap og stiftelser som tilbyr godkjent eller akkreditert utdanning vil være foretak i relasjon til dette, jf. kapittel 7, og at overtredelsesgebyr dermed kan ilegges uten krav til skyld.

Hvilken myndighet som blir klageinstans vil avhenge av hvor tilsynsmyndigheten legges organisatorisk, jf. over. Alternativene er slik departementet vurderer det enten departementet selv eller Kongen i statsråd, avhengig av innplassering av

tilsynsmyndighet. Departementet mener at endelig vedtak om overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e.⁴³

Departementet vil vurdere om overtredelsesgebyr skal kunne ilegges etter faste satser, individuelt eller begge, men understreker at det uansett må fastsettes et maksimumsbeløp i forskriften til bestemmelsen. Departementet legger til grunn at beløpet må være av en slik størrelse at det er egnet til å virke preventivt og sørge for etterlevelse av loven. Frist for oppfyllelse skal normalt fastsettes i vedtaket. Denne skal dog ikke være kortere enn fire uker. For ileggelse av overtredelsesgebyr til foretak skal departementet blant annet kunne ta hensyn til gebyrets preventive virkning, overtredelsens grovhet, om noen som har handlet på vegne av foretaket har utvist skyld, om foretaket kunne ha forebygget overtredelsen, om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser, om foretaket har eller kunne ha oppnådd fordeler ved overtredelsen, om det er snakk om gjentatte overtredelser, foretakets økonomiske evne og om overtredelsen følges av andre reaksjoner fra offentlige myndigheter.

Departementet mener også tvangsmulkt kan være et egnet virkemiddel for å sørge for etterlevelse av plikter som følger av regelverket eller påbud gitt av tilsynsmyndigheten. Dette er en administrativ sanksjon som skal motivere virksomheten til å oppfylle pålegg som gis av tilsynet. Tvangsmulkt bør kunne brukes som pressmiddel der departementet eller tilsynsmyndighet har behov for samarbeid fra aktørene for å kunne avdekke faktiske forhold eller fremtvinge en handlemåte. Eksempler på slike pålegg er for eksempel oversittelse av frister for innsending av dokumentasjon til tilsynet eller tilbakebetalingskrav. En tvangsmulkt vil etter departementets mening kunne være et effektivt tiltak der det er behov for det, men departementet legger til grunn at ileggelse av slik tvangsmulkt bare bør skje der andre, mindre inngripende tiltak ikke har ført frem, eller ikke vil kunne føre frem, til det ønskede resultat.

Tvangsmulkt kan kombineres med overtredelsesgebyr. Disse to virkemidlene utfyller hverandre fordi tvangsmulkten rammer fortsatt lovstridig atferd, mens overtredelsesgebyret også kan brukes på historiske forhold. Praktiseringen av disse virkemidlene bør nærmere defineres i forskrift.

Departementets beslutning om ileggelse av tvangsmulkt vil være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav d. Departementet legger til grunn at det vil være klageadgang ved ileggelse av tvangsmulkt. I tilfeller der mulkt ikke fører frem, vil det kunne være aktuelt å gi departementet/tilsynsmyndighet hjemmel til å reagere på manglende etterlevelse av grunnlaget for mulkten med en sanksjon eller reaksjon som for konstatert overtredelse av loven – og for eksempel følge opp en mulkt med et overtredelsesgebyr eller en annen reaksjon sidestilt med reaksjon for fullbyrdet overtredelse av loven.

Nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt vil kunne fastsettes i forskrift. Dette vil kunne gjelde om overtredelsesgebyr skal ilegges etter faste satser, om

⁴³ I Prop. 62 L (2015-2016) er det foreslått lovfestet at endelig vedtak om overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag, jf. tvfl. § 7-2 bokstav d.

det skal fastsettes et maksimumsbeløp, praktiske forhold rundt gebyret med mer, se også over.

Ekspertgruppen omtaler også bot som en alternativ reaksjon. Bot er et strafferettslig virkemiddel og kan kun ilegges av politi og påtalemyndighetene. Det skal også behandles av domstolene dersom den ikke vedtas. Departementet ser ikke behov for å innføre denne sanksjonen, ved siden av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Det vises for ordens skyld til forslag fra departementet knyttet til universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven⁴⁴ hvor departementet foreslår å endre bøte hjemmel til hjemmel for overtredelsesgebyr. Etter departementets mening legger dette til rette for mer effektiv håndheving og mer effektiv ressursbruk. Departementet viser også til at straffeloven gjelder fullt ut.

19.4 Departementets forslag

Departementet viser til forslag til ny § 8-8 i universitets- og høyskoleloven og ny § 13 i fagskoleloven.

20 Diverse

20.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremmes forslag som har enkelte økonomiske og administrative konsekvenser. De økonomiske og administrative konsekvenser er i noen grad beskrevet i de ulike kapitlene.

Forslagene innebærer en presisering og tydeliggjøring av departementets tilsynsansvar overfor private høyskoler og fagskoler. I tråd med forslagene får departementet tydeligere virkemidler for å føre tilsyn med at midlene er brukt etter forutsetningene og at øvrige krav i lov og forskrift er fulgt. Forslagene legger til rette for at departementet kan føre en mer effektiv kontroll med virksomhetene og i sterkere grad sikre at statlige midler benyttes etter forutsetningene. Forslagene kan innebære at departementet må bruke noe mer ressurser på å opprette en kontroll med dokumentasjonen som etter forslagene skal rapporteres. Det er også sannsynlig at departementet vil føre mer tilsyn etter det foreslåtte regelverket enn det som har vært gjort tidligere. Eventuelle økonomiske konsekvenser av dette vil dekkes innen departements gjeldende budsjetterrammer.

Forslagene innebærer i stor grad en presisering av dagens krav til bruk av tilskudd og egenbetaling. Private høyskoler og fagskoler vil som følge av behov for bedre kontroll med regelverket bli pålagt enkelte nye krav til rapportering og regnskap. Dette er likevel ikke omfattende krav, og departementet mener dokumentasjonspliktene ikke er urimelige sett opp mot departements behov for å sikre etterlevelse av regelverket.

Enkelte institusjoner vil måtte gjøre endringer i sin organisering som følge av forslaget om at institusjonene kun kan være aksjeselskaper eller stiftelser, og eventuelt også endre vedtekter i tråd med kravene i loven.

⁴⁴ Prop 81 L(2015-2016) og Prop 95 L (2015-2016)

Departementet mener forslagene ikke innebærer vesentlige endringer i rammebetingelsene til institusjonene at det vil få innvirkning på dagens tilbud.

20.2 Grunnloven § 97 – forbud mot tilbakevirkende kraft

Grunnloven § 97 slår fast at «*Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft*». Lov i denne forstand omfatter mer enn formelle lover, og inkluderer blant annet forskrifter. For de reguleringene som er skissert i dette høringsnotatet, knytter spørsmålet om eventuell tilbakevirkning seg først og fremst til spørsmålet om inngripen i eksisterende rettigheter eller posisjoner. Det skisseres blant annet potensielle endringer når det gjelder adgang til utdeling i ulike situasjoner, rapporteringsplikter, og også et nytt og mer intensivt tilsynsregime for noen kategorier av institusjoner.

Det ligger omfattende rettspraksis til grunn når det gjelder spørsmål om Grunnlovsstridig tilbakevirkning. Utgangspunktet er beskrevet i Rt. 2010 side 143, den såkalte *Rederiskattdommen*. Spørsmålet om en lov som enten knytter nye virkninger til tidligere hendelser, eller griper inn i etablerte posisjoner, skal vurderes som å være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, avhenger av hvor sterkt tilbakevirkningselementet er.⁴⁵ Høyesterett uttaler:

«Dersom lova direkte knyter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette. Mellom desse ytterpunkta finst det overgangsformer».

Departementet legger til grunn at forslag i dette høringsnotatet som aktualiserer en vurdering av Grunnlovens § 97 først og fremst faller inn under kategorien «*gripe inn i etablerte rettsposisjoner*». Når en lovendring bare får betydning for fremtidige rettslige disposisjoner, kalles det i juridisk teori for uegentlig tilbakevirkning. Dette er i utgangspunktet ikke omfattet av tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97, men også uegentlig tilbakevirkning vil etter omstendighetene kunne rammes av Grl. § 97.⁴⁶ Etter Rt. 1996 side 1415 er spørsmålet om tilbakevirkningen er «klart urimelig eller urettferdig».

Departementet peker imidlertid på at departementet har handlefrihet til å innføre nye reguleringer, selv om disse reguleringene griper inn i private aktørers posisjoner. Det er i juridisk teori, og i uttalelser fra Lovavdelingen, lag til grunn at Grunnloven ikke er til hinder for at lovgivningen gjør driften av en tidligere fri næring avhengig av at utøverne fyller visse vilkår.⁴⁷ Institusjonen er allerede i dag underlagt reguleringer i sektorregelverket, blant annet at det eksisterer begrensninger i adgang til å disponere og dele ut midler. Forslagene her utgår i all hovedsak en presisering og tydeliggjøring av regelverket, og ikke innebære ny lovgivning som griper inn i etablerte posisjoner.

⁴⁵ Se Rt. 2010 s. 143 (153)

⁴⁶ Se Rt. 1996 s. 1415.

⁴⁷ Se for eksempel Lovavdelingens tolkningsuttalelse 30. november 2005 saksnummer 2005/08471

Departementet peker videre på at departementet vil måtte vurdere overgangsordninger før de her skisserte forslagene vil bli gjeldende.

20.3 Grunnloven § 105 – ekspropriasjon

Grunnloven § 105 slår fast at «*Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen*». Det en kan utlede av denne bestemmelsen er at dersom staten eksproprierer eiendom, inkludert verdier, skal det ytes full erstatning fra staten.

Kun hvor det er spørsmål om avståelse av eiendom (i vid forstand), aktualiseres Grl. § 105. Departementet viser til at det kan bli behov for å vurdere en overgangsperiode for enkelte av bestemmelsene som foreslås her, men det vil avhenge av hvilke reguleringer som videreføres. Aktører som fortsetter med NOKUT-godkjent virksomhet etter overgangsperioden, må da regne med at nye reguleringer legger bånd på bruk av midler med videre i større grad enn etter gjeldende regelverk.

20.4 Overgangsregler

Enkelte av forslagene i dette høringsnotatet kan fordre at virksomhetene gis noe tid til å innrette seg i tråd med nye reguleringer. I lys med hvilke forslag som fremmes for Stortinget, vil departementet vurdere passende overgangsbestemmelser for de delene av regelverket som krever dette.

Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven

Krav til organisasjonsform

Departementet foreslår følgende bestemmelse som nytt første ledd i universitets- og høyskolelovens § 8-1, og at bestemmelsens tittel endres til «*Institusjonens organisering*»:

« (1) Private universiteter og høyskoler under denne lov skal være organisert som stiftelse etter stiftelsesloven eller aksjeselskap etter aksjeloven.»

Dagens første, andre og tredje ledd blir nytt andre, tredje og fjerde ledd.

Krav til bruk i drift og utdelingsreguleringer

Departementet foreslår at gjeldende § 7-1 andre ledd i universitets- og høyskoleloven utgår. Departementet foreslår følgende nye bestemmelser som nytt andre til femte ledd i universitets- og høyskoleloven § 8-3 og at bestemmelsens tittel endres til «*Statstilskudd og egenbetaling*»:

«(2) Private universiteter og høyskoler skal la statlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål jf. § 1-1.

(3) Private universiteter og høyskoler som mottar statlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger eller vederlagsfritt overføre verdier til eier eller eiers nærstående.

(Fjerde ledd – se nedenfor)

(5) Departementet kan gi forskrift om egenbetaling og disponering av statlig tilskudd og egenbetaling.»

Forslag til nytt fjerde ledd i universitets- og høyskolelovens § 8-3:

Alternativ 1:

(Andre, tredje og femte ledd som over)

(4) Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger fra inntektskilder fra den akkrediterte delen av virksomheten.

Alternativ 2:

(Andre, tredje og femte ledd som over)

(4) Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan foreta utdeling av et rimelig årsresultat fra virksomheten. Utdeling av et positivt årsresultat kan ikke overstige en fastsatt prosent av samlet inntekter fra studentenes egenbetaling i driftsåret. Departementet gir forskrift om tillatt prosentsats.

Alternativ 3:

Nytt andre ledd:

(2) Private universiteter og høyskoler som mottar statlig tilskudd skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private universiteter og høyskoler skal benytte statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål jf. § 1-1.

(Tredje ledd som over)

(4) Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan foreta utdelinger. Institusjonene kan likevel ikke foreta utdelinger som vil bringe egenkapitalen lavere enn 20 prosent av eiendelene i selskapet.

(Femte ledd som over)

Transaksjoner med nærstående

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 8-4 «*Transaksjoner med nærstående*» i universitets- og høyskoleloven:

«(1) Private universiteter og høyskoler kan ikke overfor eier, eiers nærstående eller foretak i samme konsern, foreta transaksjoner eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

(2) Institusjonen skal kunne dokumentere og godtgjøre for departementet at transaksjoner ikke er i strid med første ledd.

(3) Departementet kan kreve innsyn hos eier og nærstående parter i regnskapsmateriale vedrørende transaksjoner som nevnt i første ledd.

(4) Departementet kan gi forskrift om handel med nærstående.»

Styrets ansvar

Departementets foreslår følgende bestemmelse som nytt femte og sjette ledd i universitets- og høyskoleloven § 8-1:

«(5) Styret ved private universiteter og høyskoler har ansvar for at studentene gis et studietilbud som er i samsvar med bestemmelser gitt i og i medhold av denne lov. Styret skal før opptak fatte vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår.

(6) Styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav i eller i medhold av loven overholdes. Departementet kan gi forskrift om internkontroll.»

Tilsyn

Departementet foreslår at gjeldende § 8-3 tredje ledd utgår. Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 8-5 «Tilsyn» i universitets- og høyskoleloven:

- «(1) Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler.*
- (2) Private universiteter og høyskoler plikter i forbindelse med tilsyn å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og gi tilsynsmyndigheten adgang til lokaler som disponeres av virksomheten.*
- (3) Opplysninger som kreves etter denne bestemmelsen kan gis uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt.*
- (4) Departementet kan gi forskrift om tilsyn og institusjonenes plikter i forbindelse med tilsyn.»*

Rapportering

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 8-6 «Rapportering» i universitets- og høyskoleloven:

- «(1) Private universiteter og høyskoler plikter å rapportere om virksomheten til departementet.*
- (2) Departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikten.»*

Krav om økonomisk skille, inkl regnskap og revisjon:

Departementet foreslår at gjeldende § 8-3 andre og tredje ledd utgår. Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 8-7 «Regnskap og revisjon» i universitets- og høyskoleloven:

- «(1) Private universiteter og høyskoler skal føre regnskap etter regnskapsloven og denne lov.*
- (2) Institusjonene skal utarbeide og rapportere adskilte regnskaper for de ulike akkrediterte delene av virksomheten og for den ikke-akkrediterte delen av virksomheten. Delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet.*
- (3) Regnskapene for private universiteter og høyskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor.*
- (4) Departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet og dokumentasjonsplikter i forbindelse med regnskapet.»*

Departementet ber særlig om innspill til om det som alternativ til andre ledd skal stilles krav om eget rettssubjekt for den akkrediterte utdanningsvirksomheten.

Reaksjoner ved brudd på bestemmelsene

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 8-8 «Reaksjoner» i universitets- og høyskoleloven:

- «(1) Ved brudd på bestemmelsene i denne lov kan departementet pålegge retting, holde tilbake tilskudd, kreve tilbakebetalt tilskudd, ilegge overtredelsesgebyr, ilegge tvangsmulkt, ilegge karantene eller foreta tilbakekall av akkreditering.*
- (2) Krav om tilbakeføring av midler til driften regnes som retting etter denne bestemmelse. Institusjonen skal godtgjøre at pålegg om retting er etterlevet.*
- (3) Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.*
- (4) Departementet kan gi forskrift om reaksjoner som nevnt ovenfor.»*

Forslag til endringer i fagskoleloven⁴⁸

Krav til organisasjonsform

Departementet foreslår følgende bestemmelse som nytt femte ledd i fagskoleloven § 3:

«Private fagskoler under denne lov skal være organisert som stiftelse etter stiftelsesloven eller aksjeselskap etter aksjeloven.»

Krav til bruk i drift og utdelingsreguleringer

Departementet foreslår at gjeldende § 9 andre ledd i fagskoleloven utgår, og at gjenværende §§ 8 og 9 slås sammen. Dagens § 9 første ledd videreføres som nytt andre ledd i § 8 og dagens § 9 tredje ledd videreføres som nytt sjettede ledd i § 8.

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny tredje, fjerde, femte og sjette ledd i § 8 i fagskoleloven og at bestemmelsens tittel endres til «*Offentlig tilskudd og egenbetaling*»:

«Private fagskoler skal la offentlige tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Offentlige tilskudd og egenbetaling fra studentene skal benyttes til den godkjente utdanningen og innenfor lovens formål jf. § 1.

Private fagskoler som mottar offentlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger eller vederlagsfritt overføre verdier til eier eller eiers nærstående.

(Femte ledd – se nedenfor)

Departementet kan gi forskrift om egenbetaling, og disponering av offentlig tilskudd og egenbetaling.»

Departementet foreslår følgende alternative reguleringer for private fagskoler som ikke mottar tilskudd, som nytt femte ledd i bestemmelsen ovenfor:

Alt 1:

(Tredje, fjerde og sjette ledd som over)

Private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger fra inntektskilder fra den godkjente delen av virksomheten.

Alt 2:

(Tredje, fjerde og sjette ledd som over)

Private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd, kan foreta utdeling av et rimelig årsresultat fra virksomheten. Utdeling av et positivt årsresultat kan ikke

⁴⁸ Vi gjør oppmerksom på at det er foreslått en rekke endringer i fagskoleloven i Prop 95 L. Her er det blant annet foreslått at dagens §§ 8 og 9 flyttes og blir §§ 15 og 16. Lovproposisjonene er ikke behandlet av Stortinget ennå, og vi har i dette høringsnotatet tatt utgangspunkt i dagens plassering av bestemmelser i fagskoleloven.

overstige en fastsatt prosent av samlet inntekter fra studentenes egenbetaling i driftsåret. Departementet gir forskrift om tillatt prosentsats.

Alt. 3:

Nytt tredje ledd:

Private fagskoler som mottar offentlig tilskudd skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private fagskoler skal benytte offentlige tilskudd og egenbetaling fra studentene til den godkjente utdanningen og innenfor lovens formål jf. § 1.

(Fjerde ledd som over)

Private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd, kan foreta utdelinger. Institusjonene kan likevel ikke foreta utdelinger som vil bringe egenkapitalen lavere enn 20 prosent av eiendelene i selskapet.

(Sjette ledd som over)

Transaksjoner med nærstående

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 9 «Transaksjoner med nærstående» i fagskoleloven:

«Private fagskoler kan ikke overfor eier, eiers nærstående eller foretak i samme konsern, foreta transaksjoner eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Private fagskoler skal kunne dokumentere og godtgjøre for departementet at transaksjoner ikke er i strid med første ledd.

Departementet kan kreve innsyn hos eier og nærstående parter i regnskapsmateriale om transaksjoner som nevnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om handel med nærstående.»

Styrets ansvar

Departementet foreslår følgende bestemmelse som nytt sjette og syvende ledd i fagskoleloven § 3:

«Styret skal før opptak fatte vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår.

Styret ved private fagskoler skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav i eller i medhold av loven overholdes. Departementet kan gi forskrift om internkontroll.»

Dagens femte og sjette ledd blir nytt åttende og niende ledd.

Tilsyn

Departementet foreslår at gjeldende § 8 andre ledd i fagskoleloven utgår. Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 10 «Tilsyn» i fagskoleloven:

«Departementet fører tilsyn med private fagskoler.

Private fagskoler plikter i forbindelse med tilsyn å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og gi tilsynsmyndigheten adgang til lokaler som disponeres av virksomheten.

Opplysninger som kreves etter denne bestemmelsen skal gis uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om tilsyn og fagskolenes plikt ved tilsyn.»

Rapportering

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 11 «Rapportering» i fagskoleloven:

«Private fagskoler skal rapportere om virksomheten til departementet.

Departementet kan gi forskrift om rapportering.»

Krav om økonomisk skille, inkludert regnskap og revisjon:

Departementet foreslår at gjeldende § 8 tredje ledd utgår. Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 12 «Regnskap og revisjon» i fagskoleloven:

«Private fagskoler skal føre regnskap etter regnskapsloven og denne lov.

Private fagskoler skal utarbeide og rapportere adskilte regnskaper for de ulike godkjente delene av virksomheten og for den ikke-godkjente delen av virksomheten. Delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet.

Regnskapene for private fagskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor.

Departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet og dokumentasjonsplikter i forbindelse med regnskapet.»

Departementet ber særlig om innspill til om det som alternativ til andre ledd skal stilles krav om eget rettssubjekt for den godkjente fagskolevirksomheten.

Reaksjoner ved brudd på bestemmelsene

Departementet foreslår følgende bestemmelse som ny § 13 «Reaksjoner» i fagskoleloven:

«Ved brudd på bestemmelsene i denne lov kan departementet pålegge retting, holde tilbake tilskudd, kreve tilbakebetalt tilskudd, ilegge overtredelsesgebyr, ilegge tvangsmulkt, ilegge karantene eller foreta tilbakekall av akkreditering.

Krav om tilbakeføring av midler til driften regnes som retting etter denne bestemmelse. Institusjonen skal godtgjøre at pålegg om retting er etterlevet.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om reaksjoner som nevnt ovenfor.»

Gjeldende §§ 10 og 11 blir ny §§ 14 og 15.