



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 44 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om universiteter og høyskoler
og lov om fagskoleutdanning
(organisasjonsform, disponering av tilskudd
og egenbetaling mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	8	Regulering av opparbeidede verdier	36
2	Bakgrunn for lovforslagene	7	8.1	Bakgrunn	36
2.1	Innledning	7	8.2	Gjeldende rett	36
2.2	Ekspertgrupperapport – Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste	8	8.2.1	Overføring av positivt årsresultat	36
2.3	Om private høyskoler og fagskoler	9	8.2.2	Salg, omdanning, fusjon og fisjon	36
2.3.1	Private høyskoler	9	8.2.3	Avvikling	37
2.3.2	Private fagskoler	10	8.3	Forslag i høringsnotatet	37
			8.3.1	Overføring av positivt årsresultat	37
3	Høringen	12	8.3.2	Salg, omdanning, fusjon og fisjon	38
4	Organisasjonsform	14	8.3.3	Avvikling	38
4.1	Gjeldende rett	14	8.4	Høringsinstansenes syn	38
4.2	Forslag i høringsnotatet	14	8.4.1	Overføring av positivt årsresultat	38
4.3	Høringsinstansenes syn	14	8.4.2	Salg, omdanning, fusjon og fisjon	39
4.4	Departementets vurderinger	15	8.4.3	Avvikling	39
5	Disponering av tilskudd og egenbetaling i drift	19	8.5	Departementets vurderinger	40
5.1	Gjeldende rett	19	8.5.1	Overføring av positivt årsresultat	40
5.2	Forslag i høringsnotatet	20	8.5.2	Salg, omdanning, fusjon og fisjon	41
5.3	Høringsinstansenes syn	20	8.5.3	Avvikling	42
5.4	Departementets vurderinger	21			
5.4.1	Formålet bak reguleringene	21	9	Avtaler med nærstående	44
5.4.2	Presisering av krav til bruk av tilskudd og egenbetaling	22	9.1	Bakgrunn	44
5.4.3	Særlig om private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd	24	9.2	Gjeldende rett	44
			9.3	Forslag i høringsnotatet	45
6	Krav om økonomisk skille mellom NOKUT-akkreditert og annen virksomhet	25	9.4	Høringsinstansenes syn	45
6.1	Bakgrunn	25	9.5	Departementets vurderinger	46
6.2	Gjeldende rett	25	10	Styrets oppgaver og plikter	48
6.3	Forslag i høringsnotatet	25	10.1	Gjeldende rett	48
6.4	Høringsinstansenes syn	26	10.2	Forslag i høringsnotatet	48
6.5	Departementets vurderinger	27	10.3	Høringsinstansenes syn	49
			10.4	Departementets vurderinger	49
7	Utdelinger	30	10.4.1	Tydeliggjøring av forholdet mellom sektorlovene og aksje- loven og stiftelsesloven	49
7.1	Bakgrunn	30	10.4.2	Styrets ansvar for utdanningen	50
7.2	Gjeldende rett	30	10.4.3	Vedtak om oppstart av studieår	50
7.3	Forslag i høringsnotatet	30	10.4.4	Internkontroll	50
7.4	Høringsinstansenes syn	31	11	Tilsyn	52
7.5	Departementets vurderinger	33	11.1	Gjeldende rett	52
7.5.1	Innledende	33	11.2	Forslag i høringsnotatet	52
7.5.2	Private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd	33	11.3	Høringsinstansenes syn	52
7.5.3	Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd	34	11.4	Departementets vurderinger	53

11.4.1	Presisering av hjemmel til å føre tilsyn	53	14.3	Høringsinstansenes syn	61
11.5	Forholdet til forvaltningsloven	54	14.4	Departementets vurdering	62
12	Rapportering av data	55	15	Økonomiske og administrative konsekvenser	65
12.1	Gjeldende rett	55	16	Merknader til de enkelte bestemmelsene	67
12.2	Forslag i høringsnotatet	55	16.1	Merknader til universitets- og høyskoleloven	67
12.3	Høringsinstansenes syn	55	16.2	Merknader til fagskoleloven	72
12.4	Departementets vurderinger	56	16.3	Til ikrafttreddes- og overgangsreglene	73
13	Årsregnskap og revisjon	58	Forslag til lov om endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)		
13.1	Gjeldende rett	58			75
13.2	Forslag i høringsnotatet	58			
13.3	Høringsinstansenes syn	58			
13.4	Departementets vurderinger	59			
14	Reaksjoner	61			
14.1	Gjeldende rett	61			
14.2	Forslag i høringsnotatet	61			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 44 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 16. desember 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag om endringer i lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler og lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning.

Lovendringene skal bidra til større åpenhet og kontroll med at statlige tilskudd og studentenes egenbetaling benyttes til den akkrediterte eller godkjente utdanningen. Kunnskapsdepartementet foreslår å tydeliggjøre kravene til bruk av statlig tilskudd og egenbetaling, herunder hva som ligger i lovens vilkår om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. Dette gjelder både presiseringer av hvordan midlene lovlig kan benyttes i drift, og regulering av i hvilken grad midlene kan disponeres som utdeling. Videre foreslås det regulering av avvikling, fusjon og fisjon og verdioverføring mellom år.

Departementet foreslår at det oppstilles krav om et økonomisk skille mellom den akkrediterte utdanningsvirksomheten og annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt. Departementet

mener det vil skape størst grad av åpenhet og være mest effektivt for institusjonene å organisere den akkrediterte virksomheten i eget rettssubjekt, og at annen virksomhet organiseres utenfor dette rettssubjektet. Departementet foreslår likevel ikke å oppstille dette som et krav i lovverket.

Departementet foreslår at dagens utdelingsforbud for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd videreføres og presiseres. For private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd foreslår departementet en adgang til å foreta utdelinger. Departementet foreslår at øvrige krav til bruk av midlene i drift, handel med nærstående med mer skal gjelde tilsvarende for de private institusjonene som ikke mottar tilskudd.

Departementet foreslår presiseringer i lovens bestemmelser om styrets ansvar. Endringene skal sikre at studentene får det utdanningstilbudet de har krav på. Departementet foreslår at det oppstil-

les krav til hvilke organisasjonsformer som kan benyttes. Departementet mener at NOKUT-akkrediterte utdanning bør drives innenfor enten et aksjeselskap eller en stiftelse. Dette innebærer at aksjeloven eller stiftelseslovens regler vil gjelde for alle private høyskoler og fagskoler. Det foreslås at de to tilbyderne som driver fagskole som studieforbund får fortsette i denne organisasjonsformen.

Videre foreslår departementet tydeligere bestemmelser om tilsyn og kontroll. Departementet foreslår blant annet nye krav til rapportering, krav til regnskapet og krav til dokumentasjon ved tilsyn og reaksjoner som kan benyttes ved brudd på regelverket.

2 Bakgrunn for lovforslagene

2.1 Innledning

Private høyskoler og fagskoler spiller en viktig rolle i det norske utdanningssystemet. Institusjonene bidrar til å utdanne kandidater med relevant kompetanse gjennom utvikling av utdanninger som er av stor betydning for samfunns- og arbeidsliv. Private institusjoner utfyller det offentlige utdanningstilbudet på viktige områder for det norske velferdssamfunnet. Private utdanningsinstitusjoner skaper valgfrihet og alternativer. Departementet legger til grunn at private tilbydere i både høyskole- og fagskolesektoren er seriøse og profesjonelle aktører som tilbyr studentene faglig relevant utdanning av høy kvalitet.

Innenfor høyere utdanning har utdanningsinstitusjonene, som en del av den akademiske friheten, rett til å utforme sitt eget faglige og verdmessige grunnlag. Private utdanningsinstitusjoner har ofte et grunnlag for sin virksomhet basert i et alternativt pedagogisk ståsted eller et religiøst verdigrunnlag. De private utdanningsinstitusjonene er underlagt de samme faglige krav som offentlige institusjoner.

Dagens regelverk for private høyskoler og fagskoler er etter departementets vurdering ikke oppdatert og tilstrekkelig informativt om de reelle krav og forventninger som hviler på disse virksomhetene. Dette bidrar ikke til forutsigbarhet for institusjonene selv, for studentene som deltar i utdanningstilbudene eller for departementet som tilskuddsgiver og tilsynsmyndighet. Departementet ser behov for å tydeligere regulere enkelte sider av virksomheten. Hensikten med lovforslagene er å støtte opp om arbeidet med å styrke kvaliteten i utdanningstilbudene, og å bidra til at institusjonene drives profesjonelt og innenfor forutsigbare og ryddige rammer. Departementet ønsker å legge til rette for solid drift, klare ansvarsforhold og åpenhet om virksomhetenes økonomi og aktiviteter.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar for utdanninger som er godkjent eller akkreditert som fagskoleutdanning eller høyere utdanning av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).¹ Private tilbydere er en

del av det samlede nasjonale utdanningstilbudet gjennom den offentlige godkjenningen eller akkrediteringen av utdanningen.² De mottar betydelig offentlig støtte gjennom tilskudd fra staten eller fylkeskommunen. Studenter ved akkrediterte høyskole- og fagskoletilbud har rett til utdanningsstøtte fra Statens Lånekasse for Utdanning (Lånekassen). De private utdanningsinstitusjonene kan derfor etter departementets mening ikke vurderes og forvaltes etter den alminnelige selskapslovgivningen og andre privatrettslige regler alene. Samfunnsoppdraget til institusjonene og den offentlige finansieringen gjør det nødvendig med en særlig oppfølging av de private tilbyderne, både når det gjelder innhold og omfang av studietilbud og når det gjelder bruk av offentlige midler.

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 (2016–2017):

- 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

All akkreditert høyere utdanning og godkjent fagskoleutdanning må etter departementets vurdering regnes som et offentlig velferdsgode. En

¹ 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, godkjenne fagskoler og føre tilsyn med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen ved norske læresteder. Dette omfatter både statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner og fagskoler.

² Riktig terminologi er at NOKUT *akkrediterer* høyskoleutdanning og *godkjenner* fagskoleutdanning, og dette legges til grunn for videre omtale av hhv. privat høyskole- og fagskoleutdanning. Hvor omtalen gjelder både privat høyskole- og fagskoleutdanning, benyttes *akkreditering*.

rekke private høyskoler og fagskoler mottar offentlig tilskudd til utdanningsvirksomheten, og alle private institusjoner kan, til forskjell fra offentlige utdanningsinstitusjoner, ta egenbetaling av studentene.

For privat utdanning som mottar statlig tilskudd, har departementet et særlig ansvar for å påse at midlene benyttes i tråd med de lovbestemte forutsetningene og Stortingets vedtak. Tilskuddene skal bidra til at institusjonene tilbyr studentene utdanning av høy kvalitet, i tråd med akkrediteringen, formålene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, sektormålene og samfunnsmandatet for øvrig. Dette tilsier en tydelig regulering som sikrer at tilskudd blir benyttet i tråd med Stortingets bevilgning. Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, har på samme måte som institusjoner som mottar tilskudd, anledning til å ta egenbetaling fra studentene for utdanningen. Gjennom NOKUTs akkreditering og fordelene som følger med denne, har departementet tilsvarende et behov for å påse at disse virksomhetene drives i profesjonelle former og i tråd med regelverket.

Departementet ønsker et regelverk som på en god måte ivaretar samfunnets interesse i å sikre at midlene benyttes i tråd med formålet, og samtidig ikke pålegger institusjonene uforholdsmessige og ressurskrevende plikter. Departementet vektlegger 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 de foreslåtte endringene vil gi bedre forutsetninger for å føre en mer effektiv 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 tilsynsenhet som skal sikre bedre oppfølging og kontroll med at regelverket følges. Departementet vil i 2017 arbeide med å utarbeide forslag til forskrifter til de foreslåtte lovbestemmelsene. Departementet vil 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 fagskoleutdanning. Regjeringen la frem en strukturreform for høyere utdanning i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Det er gjennomført en rekke sammenslåinger av universiteter og høyskoler de siste årene. Antall universiteter og statlige høyskoler vil reduseres fra 33 i 2015 til 21 fra 1. januar 2017. Antallet private høyskoler med statstilskudd reduseres fra 21 i 2015 til 17 fra

januar 2017. Også for private institusjoner har det dermed skjedd endringer i institusjonslandskapet. Det vil i 2017 bli lagt frem en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning. Departementet vil videre foreta en gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler og vurdere kriteriene for tilskudd til nye akkrediterte private høyskoletilbud.

Regjeringen ønsker å legge til rette for fagskoleutdanning av god kvalitet som er tilpasset arbeidslivets behov. Regjeringen la 2. desember 2016 fram en egen stortingsmelding om fagskoleutdanning, Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden*. Meldingen behandler blant annet fagskolenes styring, organisering og finansiering, fagskolestudentenes vei gjennom utdanningen, de ansattes kompetanse og samspillet mellom fagskolene og arbeidslivet. Meldingen skal legge til rette for kvalitetsutvikling i fagskolen og vekst i søkningen til denne utdanningen.

2.2 Ekspertgrupperapport – Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste

Som vist til, er dagens regulering av tilskudd og egenbetaling overordnet, og på enkelte områder uklar. På denne bakgrunn satt regjeringen Stoltenberg II ned en ekspertgruppe høsten 2013, 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. Ekspertgruppens mandat inkluderte blant annet å klargjøre innholdet i bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, utrede behovet for presiseringer for å sikre dette formålet, å klargjøre departementets tilsynsansvar og foreslå eventuelle endringer for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring av tilsyn.

Ekspertgruppen leverte sin rapport *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste* i desember 2014. Ekspertgruppens anbefalinger tok særlig utgangspunkt i hensynet til å ivareta studenten, legge til rette for arbeidet med kvalitet i utdanningen, hensynet til virksomhetens økonomiforvaltning som grunnlag for stabil drift og hensynet til et effektivt og byråkratisk regelverk som grunnlag for kontroll og tilsyn. Ekspertgruppen pekte på at forslagene innebærer en tydeligere og strengere økonomisk regulering av private høyskoler og fagskoler og et mer helhetlig tilsyn.

Ekspertgruppen foreslo blant annet å presisere vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. Det ble foreslått presiseringer både av hva vilkåret innebærer for disponering i drift og for disponering av positivt årsresultat som utdeling. Ekspertgruppen mente det fortsatt skal være anledning til å drive NOKUT-akkreditert utdanning og annen virksomhet i samme rettssubjekt. Det ble foreslått å innføre et økonomisk skille mellom den NOKUT-akkrediterte aktiviteten og annen aktivitet gjennom krav om segmentregnskap. Ekspertgruppen foreslo videre reguleringer av blant annet avvikling, styrets ansvar, verdioverføring i drift, salg, fusjon og fisjon, og handel med nærstående. Forslagene omfattet videre presiseringer av tilsynsansvaret, reguleringer av plikt til å rapportere dokumentasjon, krav til regnskapet, virkemidler ved tilsynet og reguleringer om reaksjoner ved brudd på regelverket.

Ekspertgruppen sto samlet bak forslagene i sin rapport, med unntak av forslaget til utdelingsreguleringer for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar statlig tilskudd. Tre medlemmer, inkludert ekspertgruppens leder, foreslo et utdelingsforbud fra den akkrediterte delen av virksomheten, men anledning til å foreta utdelinger fra annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt. De tre øvrige medlemmene foreslo at det ikke oppstilles utdelingsbegrensinger på virksomhet som ikke mottar offentlig tilskudd, bortsett fra at utdelingene ikke kan bringe bokført egenkapital lavere enn 20 prosent av eiendelene i selskapet.

Ekspertgruppens rapport ble sendt på høring 24. mars 2015. Departementet mottok 28 høringsvar. En stor andel av høringsinstansene støttet intensjonen med arbeidet, og fremhevet at det er positivt for sektoren at regelverket tydeliggjøres. En stor andel høringsinstanser støttet også helt eller i all hovedsak ekspertgruppens forslag til reguleringer.

2.3 Om private høyskoler og fagskoler

2.3.1 Private høyskoler

Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler med tilhørende forskrifter regulerer både statlige og private universiteter og høyskoler. I 2015 var det 26 private høyskoler med akkrediterte studietilbud. Tre av disse var akkreditert som vitenskapelig høyskoler og syv hadde akkreditering som høyskoler. 21 private høyskoler mottok tilskudd fra departementet. Ved de private høyskolene som mottok tilskudd, var det høsten

2015 registrert 36 044 studenter av totalt 260 547³ registrerte studenter i høyere utdanning i Norge samlet.⁴

Akkreditering

For å kunne tilby høyere utdanning i Norge, må utdanningstilbudene være akkreditert av NOKUT. Privat utdanning som ikke er akkreditert av NOKUT er ikke regulert av universitets- og høyskoleloven, og kan heller ikke kalle seg høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet eller tildele akademiske grader som er beskyttet etter loven. En student ved en akkreditert utdanning får studiepoeng for gjennomført utdanning, som gir grunnlag for rettigheter i Lånekassen.

Akkreditering av studietilbud er regulert i universitets- og høyskoleloven § 3-1. Der er akkreditering definert som 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. En forutsetning for akkreditering er at kravene i universitets- og høyskoleloven er oppfylt. I tillegg reguleres akkreditering av departementets studiekvalitetsforskrift⁵ og av NOKUTs studietilsynsforskrift.⁶

Tilskudd

For at en privat høyskole skal motta tilskudd, er det et grunnleggende vilkår at høyskolen er akkreditert, enten med institusjonsakkreditering eller med akkreditert studietilbud. I universitets- og høyskoleloven § 8-3 første ledd heter det om muligheten til å motta statstilskudd:

«Private universiteter og høyskoler som tilfredsstill 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.»

³ Totalt antall studenter ved institusjoner som mottar statstilskudd eller grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet.

⁴ Det er kun institusjoner med tilskudd som er pålagt å rapportere studenttall til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), og omtalen inkluderer derfor kun tall for høyskoler som mottar tilskudd.

⁵ Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning av 1. februar 2010 nr. 96.

⁶ Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning av 28. februar 2013 nr. 237.

Tilskuddet til private høyskoler foreslås i det årlige statsbudsjett. Stortingets vedtak blir fulgt opp gjennom departementets tilskuddsbrev, der tilskuddet til den enkelte private høyskole fremkommer. I tråd med økonomiregelverket fastsetter tilskuddsbrevet vilkår og forutsetninger satt av departementet, som mottakerne aksepterer ved å ta i bruk midlene.

Egenbetaling

Universitets- og høyskoleloven § 7-1 regulerer egenbetaling fra studentene ved statlige og private høyskoler. Med hjemmel i § 7-1 tredje ledd har departementet fastsatt forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler. I forskriften § 4-1 er det fastsatt følgende om egenbetaling ved private høyskoler:

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

Det er ikke fastsatt reguleringer om størrelsen på egenbetaling de private høyskolene kan ta fra studentene. Bestemmelsens tredje punktum innebærer at de private høyskolene ikke er forpliktet til å beregne egenbetaling ut fra reelle kostnader per år eller semester, men at egenbetalingen kan beregnes ut fra virksomhetens drift over tid.

2.3.2 Private fagskoler

Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning med tilhørende forskrifter regulerer både offentlige og private fagskoler. For å tilby fagskoleutdanning kreves det at utdanningen er godkjent av NOKUT. Godkjenningen gir anledning til å bruke den lovbeskyttede betegnelsen *fagskole*. Godkjenningen, som tilsvarer akkreditering for universiteter og høyskoler, er en offentlig bekreftelse på at utdanningen blant annet tilfredsstillende fastsatte krav til kvalitet i utdanningen.

I 2015 var det totalt 94 fagskoler med godkjente fagskoleutdanninger i Norge. Av disse var 53 private. Om lag 7 400 studenter gikk på private fagskoler. Dette er om lag 48 prosent av det totale antallet studenter. To fagskoler har status som godkjente tilbydere.

Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* ble lagt frem 2. desember 2016. Stortingsmeldingen følger opp NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, og er en bred gjennomgang

av fagskolefeltet. I denne stortingsmeldingen er også finansiering av privat fagskoleutdanning behandlet, og det legges frem forslag om en ny tilskuddsordning. Denne lovproposisjonen går ikke nærmere inn på forslagene som ligger i stortingsmeldingen. Omtalen i det videre legger til grunn de finansieringsordninger som eksisterer i dag.

Departementet viser til at Stortinget har vedtatt endringer i fagskoleloven siden forslagene som behandles her ble sendt på høring.⁷ Dette innebærer at bestemmelsene det vises til i behandlingen av gjeldende rett ikke nødvendigvis tilsvarer henvisningene til lovbestemmelsene i høringsnotatet.

Godkjenning

For å få en utdanning godkjent som fagskoleutdanningen kreves det at utdanningen faller inn under definisjonen i fagskolelovens § 1 og fyller øvrige vilkår fastsatt i eller i medhold av loven, jf. fagskoleloven § 2. Det er NOKUT som godkjenner fagskoleutdanning, jf. § 2 tredje ledd. Godkjenning av fagskoleutdanning reguleres også av studiekvalitetsforskriften og av NOKUTs fagskoletilsynsforskrift.⁸ En tilbyder av fagskoleutdanning kan på bestemte vilkår bli godkjent tilbyder, som innebærer at fagskolen har fullmakt til selv å opprette og legge ned fagskoleutdanninger innen avgrensede fagområder uten å måtte søke NOKUT om godkjenning av det enkelte studietilbudet, jf. fagskoleloven § 2 andre ledd.

Tilskudd

Fagskoleloven § 15 fastsetter at tilbydere av godkjent fagskoleutdanning kan søke fylkeskommunen om offentlig tilskudd. Det er imidlertid flere tilskuddsordninger for godkjent fagskoleutdanning enn det som framgår av loven. Det er i dag tre offentlige finansieringskanaler for private fagskoler: fylkeskommunene, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

I 2016 var det 14 fagskoler som mottok tilskudd fra Kunnskapsdepartementet. Hvilke fagskoler som får tilskudd fra Kunnskapsdepartementet vedtas av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. I det årlige tilskuddsbrevet fremgår det at fagskolene kan

⁷ Forslagene gjaldt blant annet studentrettigheter. Forslagene ble fremmet i Prop. 95 L (2015–2016) og behandlet av Stortinget i Innst. 363 L (2015–2016).

⁸ Forskrift av 12. desember 2013 nr. 1504 om tilsyn med kvaliteten av fagskoleutdanning.

sende søknad til departementet om videreføring av tilskudd.

Også Helse- og omsorgsdepartementet gir tilskudd til fagskoleutdanninger innenfor helse- og oppvekstfag via Helsedirektoratet og fylkeskommunene. Dette var i utgangspunktet en overgangsordning som skulle vare ut 2015, da ordningen skulle overføres til fylkeskommunene.

Alle landets fylkeskommuner tilbyr fagskoleutdanning, enten i egen regi eller i samarbeid med en annen fylkeskommune. De private fagskolene som mottar offentlig støtte via fylkeskommunene er en del av egenkontrollsystemet til fylkeskommunene. Disse private fagskolene er omfattet av de vilkår som ligger til grunn for tildeling av til-

skudd fra fylkeskommunene. De er også underlagt fagskolelovens krav til disponeringer av tilskudd og egenbetaling og øvrige bestemmelser i lov og forskrifter.

Egenbetaling

Private fagskolers adgang til å ta egenbetaling fra studentene reguleres i fagskoleloven § 16. Her heter det at tilbydere av fagskoleutdanning bare kan kreve egenbetaling fra studenter i den grad det ikke er forutsatt ved tildeling av offentlige tilskudd at utdanningen skal være gratis. Fra Kunnskapsdepartementet sin side er det ikke stilt slike vilkår ved tildeling av tilskudd.

3 Høringen

Høringsbrev med forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven om regulering av tilskudd og egenbetaling ble sendt på offentlig høring 12. mai 2016 med frist for uttalelse 9. september 2016. Departementet har mottatt 37 høringssvar.

Høringsnotatet med forslag til endringer ble sendt til følgende instanser:

Utenriksdepartementet¹

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS²

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Utdanningsdirektoratet

Vox – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Riksrevisjonen

Sametinget

Fylkeskommunene

Oslo kommune

Abelia

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Association of Norwegian Students Abroad

Fleksibel Utdanning Norge

Forbrukerrådet

Forum for fagskoler

Forum for kunstfaglig utdanning

Hovedorganisasjonen Virke

Kristne Friskolers Forbund

KS – kommunesektorens organisasjon

Landsorganisasjonen i Norge

Nasjonalt fagskoleråd

Nettverk for private høyskoler

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund

Norsk studentorganisasjon

Norsk senter for menneskerettigheter

Norsk presseforbund

Næringslivets Hovedorganisasjon

Organisasjon for norske fagskolestudenter

Rådet for offentlige fagskoler

Samskipnadsrådet

Steinerskoleforbundet

Statens lånekasse for utdanning

Studieforbundet Solidaritet

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Universitets- og høyskolerådet

Utdanningsforbundet

Arkivakademiet

Atlantis Medisinske Høgskole

Anthon B Nilsen Utdanning AS

Bjørknes Høgskole AS

Ansgar Teologiske Høgskole

Barrat Due musikk institutt

Bergen Arkitekt høgskole

Bårdar Akademiet AS

Den norske Eurytmihøgskole

Det teologiske Menighetsfakultet

Det tverrfaglige kunstinstitutt i Bærum

Designinstituttet

Diakonhjemmet Høgskole

Dronning Mauds Minne, Høgskole for barnehagelærerutdanning

Einar Granum kunstfagskole

Fabrikken Asker Kunstfagskole

Fagskolen for bokbransjen

Fjellhaug Internasjonale Høgskole

Frelsesarmeens offiserskole AS

Hald Internasjonale Senter

Handelshøgskolen BI

Haraldsplass diakonale høgskole

Høgskolen Betanien

Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling

Høgskolen Kristiania

Høgskolen Diakonova

Høgskolen for Ledelse og Teologi

Kunstskolen i Bergen

Kunstskolen i Rogaland

Lovisenberg diakonale høgskole

Menighetsbibelskolen

Misjonshøgskolen

Musikkteaterhøgskolen

NLA Høgskolen

Nordland kunst- og filmfagskole

Norges Byggskole

¹ På grunn av en teknisk feil i adresselistene ble høringen kun sendt til ett departement.

² Tidligere Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Norges Dansehøyskole
 Noroff Education AS
 Norsk barnebokinstitutt
 Norsk Gestaltinstitutt Høgskole AS
 Norsk høyskole for helhetsterapi
 Rudolf Steinerhøyskolen
 Skrivekunstakademiet
 Tomb Fagskole
 Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
 VID vitenskapelige høyskole
 Westerdals høyskole – Oslo School of Communication and Technology
 Ålesund kunstfagskole

Følgende instanser hadde merknader til forslagene:

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
 Statens lånekasse for utdanning

Riksrevisjonen

Oslo kommune

Abelia
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Forum for fagskoler
 Forum for kunstfaglig utdanning
 Hovedorganisasjonen Virke
 Kristne Friskolers Forbund
 Landsorganisasjonen i Norge
 Nettverk for private høyskoler
 Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
 Norsk studentorganisasjon
 Næringslivets Hovedorganisasjon

Næringslivets Hovedorganisasjon – Luftfart
 Organisasjon for norske fagskolestudenter
 Universitets- og høgskolerådet
 Utdanningsforbundet
 Voksenopplæringsforbundet
 Anthon B Nilsen Utdanning AS
 Bjørknes Høyskole AS
 Det teologiske Menighetsfakultet
 Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
 Musikkteaterhøyskolen
 NKI AS
 Noroff Education AS

Studieforbundet AOF Norge³
 Studieforbundet Folkeuniversitetet
 Treider Fagskoler AS
 VID vitenskapelige høyskole
 Westerdals høyskole – Oslo School of Communication and Technology

Følgende instanser støttet høringsforslaget uten å ha ytterligere merknader:

Vest-Agder fylkeskommune

Følgende instanser hadde ikke merknader i saken:

Utenriksdepartementet

Fleksibel utdanning Norge
 Industri Energi

³ AOF og Studieforbundet Folkeuniversitetet har i tillegg til separate høringsuttalelser levert en felles uttalelse.

4 Organisasjonsform

4.1 Gjeldende rett

Verken universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven stiller krav til hvilken organisasjonsform en tilbyder av privat høyere utdanning eller fagskoleutdanning skal ha. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene til fagskoleloven at enkeltpersonforetak ikke kan tilby fagskoleutdanning.¹

Ved godkjenning av private høyskoler og fagskoler foretas det en konkret vurdering av om søkeren fyller kravene som stilles til tilbudet gjennom universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven. Både fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven stiller for eksempel krav om at virksomheten har et styre.

Flertallet av tilbydere innen både høyskole- og fagskolesektoren er i dag organisert som aksjeselskap eller stiftelse. Det er kun én privat høyskole som har annen organisasjonsform, og denne er organisert som samvirkeforetak. Tre private fagskoler som mottar tilskudd er organisert som samvirkeforetak eller forening, mens to er organisert som studieforbund. I tillegg er det to private fagskoler som ikke mottar tilskudd som er organisert som noe annet enn aksjeselskap eller stiftelse.

4.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo at private tilbydere av høyere utdanning eller fagskoleutdanning skal være organisert som aksjeselskap etter lov om aksjeselskap eller stiftelse etter lov om stiftelser. Det sentrale hensynet bak departementets forslag var behovet for en enhetlig og tydelig regulering av den økonomiske og administrative driften. Reguleringene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven kan dermed bygge på et felles sett med reguleringer som vil gjelde etter aksjeloven eller stiftelsesloven.

Departementet viste til at aksjeloven blant annet har bestemmelser om skriftlighet ved konserninterne transaksjoner, styreredegjørelse for avtaler eller transaksjoner med aksjeeiere eller

styremedlemmer, og krav til møtebehandling eller skriftlighet ved styrets behandling av saker. Departementet viste videre til reglene om regnskapsplikt, regulering av fisjon og fusjon mv. Tilsvarende regler følger også av stiftelsesloven.

Departementet argumenterte i høringsnotatet for at organisering som aksjeselskap eller stiftelse langt på vei vil legge til rette for åpenhet om virksomhetenes økonomiske og organisatoriske forhold, og dermed for tilsyn og kontroll med virksomhetene. Departementet la vekt på behovet for at de private tilbyderne driver solid og langsiktig, og viste til at organisering som aksjeselskap eller stiftelse vil kunne bidra til dette. Formålet med forslagene til lovendringer er blant annet et enklere og mer oversiktlig regelverk, og departementet la til grunn at et krav til organisasjonsform vil kunne bidra til dette. Departementet viste til at eventuelle overgangsordninger vil måtte vurderes i lys av høringen.

4.3 Høringsinstansenes syn

Det er 26 høringsinstanser som har merknader til forslaget. 21 av disse støtter i hovedsak forslaget, mens fem er imot forslaget. De fem som er imot er *Studieforbundet AOF*, *studieforbundet Folkeuniversitetet*, *Kristne Friskolers Forbund*, *Voksenopp-læringsforbundet (VOFO)*, og *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*.² *Abelia* og *Forum for Fagskoler* uttaler at de støtter forslaget om krav til organisasjonsform, men mener samtidig at studieforbund er en egnet organisasjonsform som bør utredes nærmere.

VID vitenskapelige høyskole støtter forslaget og viser til at organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse gir den nødvendige transparens, kontroll- og tilsynsmulighet.

Høringsinstansene fra *Anthon B Nilsen-konsernet*³ (ABN) uttaler følgende:

² Studieforbundet AOF og Folkeuniversitetet har i tillegg til separate høringsuttalelser levert en felles høringsuttalelse som går imot forslaget om krav til organisasjonsform.

³ Fem tilnærmet likelydende innspill fra Bjørknes Høyskole, Treider Fagskoler, Anthon B Nilsen utdanning AS, Westerdals Oslo ACT og NKI nettstudier.

¹ Ot.prp. nr. 32 (2002–2003) pkt. 7.

«Vi støtter departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse. Disse organisasjonsformene vil gi en god ramme for organisering og gjennomføring av virksomhetsstyring, og de utløser utfyllende samspill med annen lovgivning.»

Høringsinstansene fra ABN-konsernet viser i sin begrunnelse til at langsiktig og profesjonell drift av tilbudene er viktig, samtidig som eier kan avgrense sitt personlige ansvar og få avkastning på investert kapital.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) skriver i sitt høringssvar:

«En god og ryddig organisering av virksomheten er en forutsetning for å kunne skape en god organisasjon som sørger for kvalitet i utdanningen. Slik situasjonen er i dag er det stor variasjon i måten de private fagskolene og høyskolene organiserer seg på, og det finnes enkelte organisasjonsformer som er lite egnet for å fremme kvalitet. Særlig er en del av fagskolene i dag preget av for små og fragmenterte miljøer samt for lite profesjonell styring og ledelse, og det er et tydelig behov for kvalitetsheving i sektoren.»

Enkelte av de høringsinstansene som støtter forslaget, gjør det med forbehold om gode overgangsordninger. Hovedorganisasjonen *Virke* mener dette, og også at departementet bør utarbeide en kompensasjonsmodell som innebærer at de direkte økonomiske kostnadene knyttet til forslaget ikke belastes virksomhetene. Også *Det teologiske Menighetsfakultet* peker på de økonomiske konsekvensene ved omorganisering og uttaler i sitt høringssvar at

«[v]il videre bemerke at institusjoner som endrer organisasjonsform som følge av denne prosessen, må få slippe å betale dokumentavgifter o.l., så sant endring av eierskap kun skyldes kravet om nytt organisasjonsnummer.»

Studieforbundene AOF og Folkeuniversitetet støtter ikke forslagene, og uttaler i sitt felles høringssvar at de

«[m]ener at studieforbund som organisasjonsform ivaretar de hensyn som departementet påpeker, og at denne organisasjonsformen fortsatt må tillates.»

De to studieforbundene viser til at studieforbundene er ideelle og selveiende organisasjoner, som skal være demokratisk oppbygd og regionalt forankret. Studieforbundene peker på at det er tradisjon for å tilby fagskoleutdanning gjennom studieforbund, og viser til at fagskoletilbudene som i dag er organisert i studieforbund dekker arbeidslivets kompetansebehov.

Voksenopplæringsforbundet uttaler, med henvisning til studieforbundene, at

«[v]i kan ikke se det er i samfunnets interesse å tvinge velfungerende ideelle organisasjoner til å endre til en mer kommersiell organisasjonsform.»

Tilsvarende formulering finnes også i høringsuttalelsene fra AOF og Folkeuniversitetet.

Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF) omtaler også studieforbund, og skriver at når det gjelder

«(...) å tillate fagskoler å være organisert som studieforbund, deler ONF departementets ståsted. ONF er opptatt av at de nye bestemmelsene skal gi en sikkerhet for studentene, og mener stiftelser og aksjeselskap er bedre egnet til dette, enn studieforbund. Et annet poeng er å skille fagskoleutdanning fra voksenopplæring og samle all fagskoleutdanning under regelverket til fagskoleloven. Fagskoleutdanning er ikke et supplement til formell utdanning, men en selvstendig og nødvendig del av det formelle utdanningssystemet i Norge. Fagskoleutdanning skal derfor tilbys primært i tråd med fagskolelovens formål, ikke voksenopplæringslovens formål.»

Kristne Friskolers Forbund uttaler at

«[d]et må være frihet i valg av organisasjonsform for rettssubjektet. Vi oppfatter dette som en grunnleggende rettighet for privat virksomhet og kan ikke se at det er til hinder for at god regnskapsførsel og oversiktlig selskapsstruktur. Dersom det likevel legges til grunn at selskapsform skal begrenses, mener vi at forening vil kunne fungere like godt som stiftelse og aksjeselskap når spesifikke krav til selskapet legges i særlovgivningen.»

4.4 Departementets vurderinger

Private tilbydere av høyskole- og fagskoleutdanning har i dag frihet til å velge organisasjonsform.

Departementet mener at det er gode grunner for å begrense hvilke organisasjonsformer tilbydere av høyere utdanning og fagskoleutdanning kan benytte.

Private tilbydere av utdanning er viktige bidragsytere til å øke befolkningens kompetanse, tilby utdanning i alle landsdeler og bidra til omstilling og innovasjon. NOKUTs akkreditering eller godkjenning innebærer et offentlig kvalitetsstempel på utdanningen som tilbys. Høyere utdanning og fagskoleutdanning skiller seg derfor fra alminnelig forretningsdrift. Departementet er opptatt av at private tilbydere av høyere utdanning eller fagskoleutdanning sikres gode vilkår, men også av at det offentlige sikres kontroll med de private aktørene i etterkant av akkrediterings- eller godkjenningprosessen. Etter departementets vurdering vil krav om organisasjonsform blant annet gi økt mulighet for effektiv offentlig kontroll med de administrative og økonomiske sidene ved virksomheten. Mange private institusjoner får tilskudd fra det offentlige. Dette styrker behovet for ryddige og åpne økonomiske og administrative forhold.

Departementet foreslår at private tilbydere av høyere utdanning og fagskoleutdanning skal være organisert som enten aksjeselskap etter aksjeloven eller stiftelse etter stiftelsesloven. Et sentralt hensyn bak forslaget er behovet for en enhetlig regulering av den administrative og økonomiske driften til virksomheter som tilbyr NOKUT-akkreditert utdanning. Organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse legger etter departementets syn til rette for åpenhet om virksomheten, kontroll med økonomien og gode muligheter for etterprøving av for eksempel transaksjoner med nærstående, fusjoner mv. Både aksjeselskaper og stiftelser er underlagt regnskapsplikt etter regnskapsloven, og dermed revisjonsplikt etter revisorloven.⁴ Samtidig vil adgang til å tilby høyere utdanning eller fagskoleutdanning gjennom enten aksjeselskap eller stiftelse til en viss grad ivareta aktørenes valgfrihet, fordi det kan velges mellom en eiermodell og en selveiende modell.

Både aksjeselskap og stiftelser er godt regulerte organisasjonsformer, som vil gi tilbyderne et godt grunnlag for å drive effektivt og ryddig og oppfylle øvrige krav i sektorlovene. Et eksempel på en uregulert organisasjonsform er foreninger. Foreninger reguleres i hovedsak av vedtektene, eventuelt supplert med generelle sammenslutningsrettslige prinsipper. Departementet mener

stiftelser eller aksjeselskap er bedre egnet til utdanningsvirksomhet. Hensynet til et oversiktlig regelverk med klare ansvarsforhold taler for en begrensning i tillatt organisasjonsform. Dette legger også til rette for at en i stor grad kan bygge på synergi mellom det generelle lovverket og de to utdanningslovene.

For private høyskoler og fagskoler vil organisering som aksjeselskap eller stiftelse vil etter departementets syn legge til rette for god samhandling mellom tilbyderne og det offentlige, inkludert for departementets tilsyn og kontroll med virksomhetene. Aksjeloven har blant annet bestemmelser om skriftlighet ved konserninterne transaksjoner, styredegjørelse for avtaler eller transaksjoner med aksjeeiere eller styremedlemmer. Aksjeloven stiller også krav til møtebehandling eller skriftlighet ved styrets behandling av saker. Tilsvarende regler, som gir grunnlag for kontroll og tilsyn, følger også av stiftelsesloven.

Utdanningsinstitusjonene selv, det offentlige og studentene er opptatt av en privat utdanningssektor som driver solid og langsiktig, nyter tillit hos relevante aktører og bidrar til å oppnå målene for høyere utdanning og fagskoleutdanning. Organisering som aksjeselskap eller stiftelse danner etter departementets syn et godt utgangspunkt for solid og langsiktig drift av utdanningstilbudene. For eksempel stiller aksjeloven og stiftelsesloven krav om en overordnet forsvarlig forvaltning av kapitalen. Aksjeloven pålegger videre styret en handleplikt dersom egenkapitalen er lavere enn forsvarlig eller mindre enn halvparten av selskapets aksjekapital, altså en plikt til å handle der grunnlaget for videre drift er usikkert. Departementet legger til grunn at dette er en viktig sikkerhetsventil som bør gjelde for alle private tilbydere av fagskoleutdanning og høyskoleutdanning.

Både aksjeloven og stiftelsesloven krever at virksomheten skal ha et styre, og regulerer en rekke sider av styrets ansvar og plikter. Også universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven krever at utdanningsinstitusjonene ledes av et styre, og regulerer enkelte sider av styrets plikter og oppgaver. I lys av forslaget her, ser departementet at det er behov for noe klargjøring av de aktuelle lovenes reguleringer om styret. Dette omtales nærmere i kapittel 10.

Departementets forslag innebærer at utenlandske selskaper eller Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) ikke kan tilby fagskoleutdanning eller høyere utdanning i Norge. Hensynet til tilbyderne, studentenes og departementets behov for et tydelig rammeverk veier etter

⁴ Enkelte virksomheter er unntatt denne plikten pga. størrelse. Se nærmere om dette under kapittel 13.

departementets vurdering tyngre enn hensynet til at utenlandske selskaper eller selskaper med hovedsete i utlandet skal kunne tilby fagskoleutdanning eller høyere utdanning i Norge.

Særskilt om studieforbund

Enkelte høringsinstanser er imot departementets forslag fordi det utelukker studieforbund som tilbydere av fagskoleutdanning. Studieforbund er regulert av lov om voksenopplæring.⁵ Denne angir at studieforbund skal oppfylle visse formål. For eksempel heter det i lovens § 1 at loven skal «fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet». Fagskoleutdanning er en del av det formelle utdanningssystemet og skal etter fagskoleloven oppfylle andre formål enn de det er vist til i voksenopplæringsloven. Studieforbund med godkjent fagskoletilbud må forholde seg til to sett regler, blant annet om tilsyn, styre og vitnemål. Departementet ser at dette nødvendigvis ikke bidrar til tydelige rammer for driften.

På den annen side er departementet enig med høringsinstansene i at de to studieforbundene som allerede tilbyr godkjente fagskoleutdanninger fyller en viktig samfunnsrolle på fagskoleområdet. Studieforbundet AOF og studieforbundet Folkeuniversitetet er begge betydelige tilbydere av fagskoleutdanning, særlig på helsefagområdet. Studieforbundene tilbyr relevant, god og fremtidsrettet utdanning i de fleste deler av landet. Gjennom sin virksomhet bidrar de til å dekke arbeidslivets behov for kompetanse, og gjennom voksenopplæringsloven er de pålagt å være ideelle. Aktørene selv mener krav om organisering som aksjeselskap eller stiftelse vil svekke dem i utførelsen av deres samfunnsoppdrag. De viser til at virksomheten muligens vil måtte sentraliseres som følge av departementets forslag. Departementet viser til høringsinnspillene og legger til grunn at det kan være særlig uheldig å kreve at denne etablerte virksomheten ikke lengre kan organiseres som studieforbund.

Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å pålegge de to studieforbundene som i dag driver godkjent fagskoleutdanning å skille ut fagskoledriften i et aksjeselskap eller en stiftelse. Departementet foreslår at studieforbundene som driver godkjent fagskoleutdanning i dag fortsatt skal kunne tilby denne i tråd med godkjenningen fra NOKUT. Fagskoleloven gjelder

uansett i sin helhet for fagskoledriften, og studieforbundene blir på samme måte som andre tilbydere pålagt å følge kravene som foreslås innført. Departementet legger til grunn at dersom det skulle være motstrid mellom lovene, skal fagskoleloven gå foran for fagskoledriften sin del. Blant annet er det viktig at fagskoledriften fortsatt skal ha et styre som øverste ansvarlige organ, og at dette oppfylder kravene til styret i fagskoleloven. For å ivareta kravene i fagskoleloven vil også øvrige deler av virksomheten som drives i studieforbundet omfattes av reguleringene, se for eksempel krav om økonomisk skille mellom ulike deler av virksomheten i kapittel 6.

Departementet mener det er naturlig at studieforbundene som tilbyr fagskoleutdanning skal kunne videreutvikle tilbudet sitt. Når faglige krav er oppfylt, skal de eksisterende studieforbundene kunne få godkjent nye fagskoleutdanninger innenfor studieforbundsformen. Departementet understreker at det ikke vil være anledning for nye tilbydere å få godkjent fagskole eller høyskoledrift i organisasjonsformen studieforbund. Tilbydere av fagskoleutdanning kan på bestemte vilkår få fullmakt til selv å opprette og legge ned fagskoleutdanninger innen avgrensede fagområder, jf. fagskoleloven § 2 andre ledd. Slik virksomhet vil måtte skje i et aksjeselskap eller en stiftelse. Hvis et studieforbund ønsker å få akkreditert høyskoletilbud vil denne aktiviteten måtte tilbys gjennom et aksjeselskap eller stiftelse.

Overgangsordning

Departementets forslag om å stille krav til organisasjonsform vil bety at noen aktører ikke vil kunne fortsette å tilby akkrediterte tilbud i den organisasjonsformen de har i dag. Departementet legger til grunn at aktørene selv velger hvordan de vil gå frem for å oppfylle kravet om at akkreditert virksomhet skal tilbys gjennom aksjeselskap eller stiftelse.

Hvorvidt en akkreditert institusjon vil kunne omdanne virksomheten, eller vil måtte avvikle og opprette ny virksomhet, beror på hvilken organisasjonsform den har i dag. Departementet vil ikke legge føringer for ulike løsninger. Det kan også foreligge begrensninger i adgangen til å videreføre for eksempel foreningsformue i et aksjeselskap. En alternativ måte aktørene kan oppfylle kravet om organisasjonsform på, fremfor omdanning eller nedleggelse og nystiftelse, er gjennom eierskap til et aksjeselskap. Departementet mener at forslaget om å stille krav til organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse ikke innebærer

⁵ Lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring.

en urimelig belastning for aktørene. Eventuelle utgifter i forbindelse med endringen må i utgangspunktet dekkes av aktørene selv.

Som det ble påpekt i høringsrunden, er det behov for en overgangsperiode med frist for å oppfylle kravet om organisasjonsform for virksomheter som i dag har en annen organisasjonsform enn aksjeselskap eller stiftelse. Departementet foreslår at allerede akkrediterte eller godkjente virksomheter som ikke er organisert som aksjeselskap eller stiftelse, skal få rimelig tid til å endre organisasjonsform. Departementet foreslår at kravet om organisasjonsform ikke skal gjelde for allerede akkrediterte aktører før 1. januar 2020.

Departementet foreslår at denne overgangsperioden kan forlenges for enkelttilbydere i særlige tilfeller. Dette kan være aktuelt hvis en utdanningsinstitusjon kan dokumentere at det er særlige utfordringer knyttet til endring av organisasjonsform. Utfordringene må innebære at det er rimelig at institusjonen gis en noe lengre frist.

I høringsrunden er det av enkelte vist til at høyskoler og fagskoler som må endre organisasjonsform på grunnlag av den nye bestemmelsen, bør unntas dokumentavgift. Departementet viser til at det er et mindretall av dagens private akkrediterte tilbydere som ikke er organisert som aksjeselskap eller stiftelse. For private høyskoler gjelder dette kun én institusjon, mens det gjelder fem fagskoler.

Departementet antar at enkelte institusjoner som eier eiendom må gjøre endringer for å sørge for etterlevelse av regelverket. Et potensielt krav om betaling av dokumentavgift ved overføring av hjemmel til eiendom på bakgrunn av kravet til organisasjonsform vil ramme noen få aktører i fagskole- og høyskolesektoren. Videre vil endringer for å etterleve kravet til organisasjonsform kunne utløse skattlegging ved realisasjon av eiendeler i virksomheten. Departementet mener at kravet om organisering som aksjeselskap eller stiftelse ikke bør stille noen virksomheter vesentlig dårligere enn andre.

Departementet foreslår derfor at kravet om endring av organisasjonsform skal kunne oppfylles av eksisterende aktører uten at dette utløser krav om betaling av dokumentavgift eller skatte-

plikt ved realisasjon av formuesobjekt. Fritak fra dokumentavgift og skatt på realisasjonsgevinst forutsetter at overføring av hjemmel til fast eiendom eller realisasjon av formuesobjekt utelukkende skjer som følge av det nye kravet til organisasjonsform. Utdanningsinstitusjoner som allerede er organisert som aksjeselskap eller stiftelse kan dermed ikke påberope seg det foreslåtte fritaket fra dokumentavgift eller skatt. Det er et vilkår at driftsmidlet overføres til en akkreditert eller godkjent virksomhet. For at omorganiseringen ikke skal innebære noen skattemessige fordeler for erververen av driftsmidlet, kreves det at omorganiseringen skjer til skattemessig kontinuitet. Fritak fra skatteplikt og plikt til å betale dokumentavgift skal bare gjelde hvis endringen gjennomføres innen utgangen av overgangsperioden.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som gir alle akkrediterte eller godkjente virksomheter, som i dag er organisert på en måte som ikke oppfyller kravet om organisasjonsform, fritak for dokumentavgift ved overføring av hjemmel til fast eiendom og fritak fra skatteplikt ved realisasjon av formuesobjekt. Det foreslåtte fritaket fra eventuell skatteplikt og eventuell plikt til å betale dokumentavgift vil gjelde et fåtall institusjoner, i en tidsbegrenset periode, og kun dersom betalingsplikten oppstår for å kunne oppfylle krav om organisering som aksjeselskap eller stiftelse.

Departementet er likevel klar over at det kan reises spørsmål ved om et slikt tiltak som eventuelt vil få betydning for enkelte private utdanningsinstitusjoner vil utgjøre offentlig støtte i EØS-avtalens forstand. Departementet ser derfor behov for at dette utredes nærmere før bestemmelsen trer i kraft. Skulle en slik utredning vise at det ikke er mulig å gjennomføre tiltaket slik departementet har forutsatt, vil departementet komme tilbake til Stortinget angående dette. Forslaget har enkelte økonomiske og administrative konsekvenser, se omtale i kapittel 15.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd og fagskoleloven § 3 første ledd, og ikrafttredelses- og overgangsreglene.

5 Disponering av tilskudd og egenbetaling i drift

5.1 Gjeldende rett

Det er i dag et overordnet vilkår for disponering av tilskudd og egenbetaling at midlene skal komme studentene til gode. Dette gjelder etter både universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Vilkåret gjelder for private høyskoler og fagskoler uavhengig om de mottar tilskudd eller ikke.

I universitets- og høyskoleloven er dette regulert i § 7-1 andre ledd første punktum, som fastsetter at «*Private universiteter og høyskoler skal la statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode.*» I fagskoleloven § 16 andre ledd heter det at tilbyder av fagskoleutdanning skal la offentlig tilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode.

Vilkåret innebærer begrensninger for hvordan tilskudd og egenbetaling kan benyttes. En naturlig forståelse av kravet er at midlene må benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten. For private høyskoler støttes dette 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.*»¹

Det er fastsatt enkelte presiseringer om lovlig disponering i tilskuddsbrevet til institusjoner som mottar tilskudd. I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler er det fastsatt at midlene skal benyttes til utdanninger som er akkreditert av NOKUT. Departementet har utarbeidet sektormål, som er langsiktige og gir en overordnet ramme for institusjonenes egne strategier og planer. Tilskuddsbrevet inneholder også styringsparametere på resultatområder som departementet har særlig oppmerksomhet på. Tilskuddsbrevet presiserer at dersom det drives annen økonomisk aktivitet innenfor samme rettssubjekt skal det dokumenteres at denne virksomheten holdes regnskapsmessig adskilt gjennom segmentregnskap. Videre fremgår det at tilskuddet skal benyttes til utdanning og forskning innenfor rammene

av lov om universiteter og høyskoler og øvrige forutsetninger i tilskuddsbrevet.

I tilskuddsbrevet kan departementet fastsette om tilskuddet kan benyttes fritt til institusjonens NOKUT-akkrediterte virksomhet eller om det kun kan benyttes til særlig angitte deler av den NOKUT-akkrediterte virksomheten. Dagens praksis er i hovedsak at tilskuddet stilles til disposisjon for institusjonene med utgangspunkt i de NOKUT-akkrediterte utdanningene som finnes innenfor rettssubjektet og som departementet etter søknad har gitt tilskudd til. Selv om en institusjon kan opprette nye utdanninger i kraft av selvakkrediteringsrett, må institusjonene søke om å få bruke tilskudd fra departementet på disse. Departementet vurderer om nye studietilbud skal gi uttelling i det resultatbaserte finansierings-systemet.

For private høyskoler stiller 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 lovens § 1-3 en rekke eksempler på aktiviteter hos institusjonene som skal fremme lovens formål. Eksempler er forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, formidling, innovasjon og samarbeid med andre universiteter og høyskoler og institusjoner i utlandet mv.

I forarbeidene er det uttalt om formålsbestemmelsene:

«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 for-

¹ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004).

ventninger som stilles til offentlig akkrediterte og finansierte institusjoner.»

Universitets- og høyskoleloven stiller også enkelte krav til virksomhet institusjonen kan bruke tilskudd og egenbetaling på, slik som klagenemnd, læringsmiljøutvalg, studentorgan osv.

I fagskoleloven § 1 er det blant annet fastsatt at lovens formål er å sikre fagskoleutdanning av høy kvalitet og at studentene får et tilbud av tilfredsstillende kvalitet. Fagskoleutdanning skal være yrkeslivsrettet og bygge på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse.

Kravet om at midlene skal komme studentene til gode sammenholdt med formuleringene i forarbeidene tilsier at midlene kan benyttes til aktiviteter som omfattes av formålsbestemmelsene når de underbygger den akkrediterte virksomheten.

Kravet om at egenbetalingen skal «komme studentene til gode» gjelder også for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, og de samme betraktningene fra forarbeidene gjelder, se over. I fravær av presiseringer i lov, forskrift eller tilskuddsbrev er det ikke uttrykkelig fastsatt at egenbetalingen skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten. Departementet har likevel lagt til grunn at reguleringen om at egenbetalingen skal komme studentene til gode, innebærer at midlene skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten.

Det er ikke regulert særlig om studentenes egenbetaling skal benyttes direkte til den utdanningen som har generert den. Dette gjelder for både institusjoner som mottar og som ikke mottar tilskudd.

5.2 Forslag i høringsnotatet²

Departementet foreslo at det presiseres i lov at egenbetaling og tilskudd skal brukes til den akkrediterte delen av virksomheten, og at dette gjelder for private høyskoler og fagskoler som mottar og som ikke mottar tilskudd. Presiseringen inkluderte videre at tilskudd og egenbetaling kan benyttes til aktiviteter som faller innenfor universitets- og høyskoleloven og fagskolelovens formålsbestemmelser.

² Forslaget til formuleringer i lovtekst må ses i sammenheng med departementets forslag til utdelingsregulering for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Det ble sendt på høring tre ulike forslag til utdelingsreguleringer for denne gruppen. For alternativ 3 ble det foreslått en alternativ formulering i ny universitets- og høyskolelov § 8-3 andre ledd og ny fagskolelov § 8 tredje ledd.

Departementet foreslo dermed at lovligheten av disponeringen vurderes ut fra den aktuelle akkrediteringen fra NOKUT og de oppstilte formålene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Dette vil bety at den konkrete akkrediteringen er et relevant tolkningsmoment ved vurdering av ulike disposisjoner. Departementet pekte på at det for eksempel kan tas hensyn til om kostnaden er relevant for aktiviteter som er i samsvar med akkrediteringen eller lovens formålsbestemmelse, om den bidrar til å gi studentene utdanning av høy kvalitet, samt hvor nært i tid fordelene for studentene vil realiseres. Dette vil kunne bety at utdanningsfaglige perspektiver er en del av vurderingen. Departementet foreslo videre at det bør legges til grunn en forholdsmessighetsvurdering, altså i hvilket omfang det er tillatt å disponere midler til ulike formål. Dette kan være for å hindre at det skjer anskaffelser i et større omfang eller på en annen måte enn det som vil komme studentene til gode.

Departementet foreslo at det fortsatt bør være Stortingets og departementets prioriteringer i forbindelse med behandling av statsbudsjettet som bestemmer hvilke akkrediterte utdanninger den enkelte institusjon skal motta tilskudd til og hvilke utdanninger tilskudd kan benyttes til. Departementet foreslo ikke reguleringer av hvilken akkreditert utdanning studentenes egenbetaling kan benyttes til innenfor rettssubjektet.

5.3 Høringsinstansenes syn

Det er 19 høringsinstanser som har omtalt forslaget knyttet til hvordan tilskudd og egenbetaling skal kunne disponeres i drift.³ Av disse støtter 12 instanser departementets forslag. Dette er blant annet NOKUT, *Nettverk for private høyskoler (NPH)*, *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF)*, *Kristne Friskolers Forbund (KFF)*, *Abelia* og *Forum for fagskoler*. NSO mener det er grunnleggende at midlene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen, og skriver:

«Høyere utdanning skal ha studentenes utdanning som hovedformål. Det er derfor vesentlig at offentlige midler ikke skal brukes til annet enn utdanning, forskning og formidling som kommer det øvrige samfunnet til gode.»

³ 21 dersom man teller med høringsinstansene som indirekte har støttet forslaget (Lånekassen og Menighetsfakultetet).

NOKUT er enig i at midlene skal benyttes til utdanningen, men peker på at institusjonene bør ha en viss frihet til å vurdere hvilke aktiviteter som bygger opp om kvaliteten:

«NOKUT mener at tilskudd og egenbetaling skal benyttes til å bygge opp kvalitet i utdanningene, og at det derfor er positivt at det reguleres nærmere hvordan midlene skal komme studentene til gode. Det er likevel viktig at institusjonene får rom til å allokere midler på en slik måte at de kan brukes til å skape kvalitet over tid.»

KFF peker også på denne skjønnsmarginen, og mener det er en rimelig forutsetning at midlene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten og til aktiviteter som faller innenfor formålet. KFF støtter forslaget om at vurdering skal bygge på skjønsmessige vurderinger hvor disposisjoner kan vurderes etter en formåls- og forholdsmessighetsvurdering. KFF oppfatter at dette gir rom for et større skjønn fra skolens side enn hva som er tilfellet for frittstående skoler.

Dronning Maud Minnes Høgskole for barnehagelærerutdanning uttaler at det er et grunnleggende krav at tilskudd og egenbetaling skal benyttes i den akkrediterte delen av virksomheten, både til utdanning, forskning og formidling. De mener likevel at dette ikke skal være strengere regulert enn i dag. Også *VID vitenskapelige høgskole* er enig i departementets forslag, og skriver:

«VID slutter seg derfor til NPHs forslag om et hovedprinsipp om at statlige tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, også for private høyskoler. [...] VID slutter seg til forståelsen av at vilkåret om at midlene skal «komme studentene til gode» inneholder et skjønsmessig element som gir den enkelte institusjon frihet til å vurdere om midlene er kommet studenter, den NOKUT-akkrediterte del av virksomheten og oppfyllelsen av formålet i uh-loven, til gode.»

ONF er enig i forslaget om presiseringer, men kommenterer særlig den foreslåtte grensen for hva som faller innenfor utdanningens formål med hensyn til studentvelferd.

Abelia, Forum for Fagskoler og *Noroff Education* støtter departementets forslag til presiseringer i lov, men har innvendinger til enkelte deler av høringsnotatet. Innvendingene gjelder omtalen av å bruke fremtidig inntjening til å betjene lån som oppstår ved oppkjøp og at institusjonene ikke fritt

kan plassere midlertidig overskuddslikviditet på markedsvilkår i andre skoler innen samme konsern. Departementet påpekte i høringen at slike disposisjoner ofte vil være i strid med vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), *Virke* og virksomhetene i *Anthon B Nilsen-konsernet (ABN)* har tilsvarende innsigelser til omtalen av disse temaene. Disse instansene mener det vil redusere større utdanningssystemers muligheter til å utnytte fordeler og synergier i et større sammenslått skolesystem. Høringsinstansene mener de enkelte institusjonene gjennom forskjellige faser vil ha ulike behov for likviditet, dels for å kunne foreta nødvendige investeringer i lokaler, utstyr og ansattes kompetanse, og dels for å kunne møte svingninger i studentmassen. Instansene mener dette mest hensiktsmessig gjøres ved at skolen som har kapital- og/eller investeringsbehov låner fra skoler som har overskuddslikviditet.

Høringsinstansene fra ABN-konsernet, NHO og Virke støtter forslaget om å presisere at tilskudd og egenbetaling skal benyttes innenfor lovens formål, men mener ikke det er behov for en mer detaljert spesifisering av at midlene skal brukes til den akkrediterte delen av virksomheten. Instansene mener virksomhetene bør ha stor grad av frihet til å anvende midlene på den måten som best understøtter driften som en helhet. Instansene mener at dette kan hemme blant annet FoU-virksomhet og formidling og utvikling av nye studieprogram.

5.4 Departementets vurderinger

5.4.1 Formålet bak reguleringene

Tilskudd til private høyskoler og fagskoler som mottar midler over statsbudsjettet, vedtas av Stortinget. Det er en grunnleggende forutsetning at tilskudd skal benyttes i tråd med Stortingets bevilgningsvedtak. Økonomiregelverket i staten pålegger departementer å tilse at kravet overholdes. Videre forbyr EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 konkurransevridende offentlig støtte i enhver form til «foretak». Med foretak menes virksomheter som driver økonomisk aktivitet, og tilbyr varer og tjenester i et marked. EØS-regelverket forutsetter at det stilles krav til hvordan tilskuddet kan disponeres, og at det kan dokumenteres at kravene er overholdt.

Formålet bak regulering av tilskuddsmidler, er å sikre at tilskuddet blir benyttet til det formålet de er bevilget til. Dette er nødvendig for å over-

holde kravene i økonomiregelverket og de EØS-rettslige kravene om forbudet mot offentlig støtte. Det er ikke praktisk mulig å skille mellom tilskudd og egenbetaling i pengestrømmene.

Kravet om at egenbetaling skal komme studentene til gode, innebærer at det i dag stilles krav til hvordan egenbetalingen disponeres også ved institusjoner som ikke mottar tilskudd. Studentenes egenbetaling er i utgangspunktet et vederlag for en tjeneste. I tilfeller hvor en student velger seg bort fra det offentlige tilbudet eller et offentlig finansiert privat tilbud, kan det argumenteres for at studentene i sterkere grad må ta risikoen for hvordan midlene benyttes. NOKUTs akkreditering tjener som en form for sikkerhet for at kvaliteten på utdanningstilbudet er i tråd med kravene som er satt.

Utdanning er likevel ikke en alminnelig forbrukertjeneste, men en investering av tid og midler i en fremtidig inntektskilde. NOKUT-akkreditering gir et offentlig kvalitetsstempel som institusjonene som tilbyr utdanningene nyter godt av. Akkrediteringen gir studentene rett til utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Rettighetene fører til en markedssituasjon som ikke nødvendigvis reguleres av alminnelige markeds mekanismer. Den offentlige godkjenningen gir departementet en berettiget interesse i at virksomheten drives i tråd med akkrediteringen, og departementet har en interesse i å sørge for at studentene får det tilbudet de har krav på. Dette inkluderer blant annet at utdanningen drives innenfor profesjonelle former og at utdanningen som tilbys holder høy kvalitet. Departementet mener disse faktorene kan tilsi en regulering som bidrar til å bedre informasjonen til studentene om hva deres vederlag for utdanningen benyttes til.

5.4.2 Presisering av krav til bruk av tilskudd og egenbetaling

Departementet mener det bør presiseres i lov hvordan tilskudd og egenbetaling kan benyttes i drift. Tilskuddet til private høyskoler og fagskoler bevilges til den akkrediterte utdanningen, og det er en grunnleggende forutsetning at tilskuddet skal brukes til det bevilgede formålet. Hensynene som er omtalt ovenfor tilsier etter departementets mening at også egenbetalingen kun skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten i drift. Departementet viderefører derfor forslaget om at tilskudd og egenbetaling skal brukes til den akkrediterte delen av rettssubjektet og til formål som faller inn under universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

At midlene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen, tilsier at den konkrete akkrediteringen og godkjenningen er et relevant moment i vurderingen av om disposisjonen er lovlig. Videre vil lovligheten av disponeringer vurderes opp mot formålene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. For institusjoner som mottar tilskudd kan det fastsettes særlige formål, for eksempel sektormål eller prioriteringer, gjennom tilskuddsbrevet. Dette innebærer at det legges til grunn en formålmessighetsvurdering ved vurdering om midlene er disponert i tråd med kravene. I den konkrete vurderingen av en disposisjon, vil det for eksempel kunne legges vekt på om den innebærer konkrete fordeler for studentene og i hvilken grad den bygger opp om kvalitetsarbeidet i utdanningen.

Videre legges det til grunn en forholdsmessighetsvurdering. Dette innebærer blant annet en vurdering av i hvilket omfang det er tillatt å disponere midler til ulike formål som isolert sett er relevante. Dette vil blant annet innebære at det ikke kan disponeres midler i et omfang eller på en måte som innebærer at midlene ikke benyttes i tråd med formålet. Videre kan det innebære at dersom et stort beløp er kanalisert til et formål, stilles det sterkere krav til formålet relevans og at innsatsen gir positive utslag for studentene. I tillegg vil forholdsmessighetsbetraktninger være relevante når formålet er i henhold til loven, men størrelsen på utgiften er så uskjønnsom at disposisjonen etter en helhetsvurdering ikke kan sies å komme studentene til gode. Departementet legger til grunn at kravet om at midlene skal benyttes i tråd med formålet innebærer at transaksjoner skal skje på markedsmessige vilkår. På samme måte vil handel i et større omfang eller anskaffelser som er stykket opp på en måte som samlet sett ikke kommer studentene og virksomheten til gode, omfattes av kravet.

Forslaget om å presisere vilkåret knyttet til bruk av tilskudd og egenbetaling i drift får bred støtte. Flere påpeker at det er positivt at det klargjøres hvilke rammer som gjelder for hvordan midlene kan benyttes i drift. En rekke instanser gir uttrykkelig støtte til at bruk av midlene skal tolkes i lys av akkrediteringen og lovenes formål, med hensyn til krav om formålmessig og forholdsmessig disponering.

Høringsinstansene fra ABN-konsernet er blant de som støtter en presisering om at midlene skal benyttes innenfor lovens formål, men mener det ikke er grunn til å kreve at midlene skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten. Departementet mener det har en selvstendig

betydning å knytte bruken opp mot den konkrete akkrediteringen, og ikke bare lovens formål. Dette vil gi et tydeligere og mer spesifikt kriterium å vurdere lovlig bruk av tilskudd og egenbetaling etter. Samtidig innebærer reguleringen at det er tillatt å bruke midler til det helhetlige kvalitetsarbeidet, inkludert FoU-virksomhet og formidling. Departementet mener derfor at presiseringen ikke bidrar til at slik virksomhet hemmes.

KFF støtter forslaget, men legger til grunn at presiseringen innebærer en videre forståelse av komme til gode-kravet enn etter friskoleloven. Departementet er enig i denne vurderingen, men viser til at dette skyldes at formålet etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven er videre enn for friskoler. I den konkrete vurderingen av om en disposisjon vil falle innenfor akkrediteringen eller lovens formål, vil det i praksis kunne være større rom for skjønn avhengig av den aktuelle utdanningen.

ONF peker på at fagskoler bør ha anledning til å benytte midler til studentvelferd. Fagskoler er ikke pliktige medlemmer av samskipnader, slik private høyskoler er.⁴ I lys av at fagskolene ikke har samskipnader som yter denne velferden, er departementet enig i at det bør gis noe større skjønsmessig adgang til å bruke midler til slike tiltak. For både private høyskoler og fagskoler vil disponering av midler til slike tiltak måtte foretas i lys av den alminnelige vurderingen opp mot formålet.

Departementet legger til grunn at presiseringen av hvordan midlene skal benyttes i drift, innebærer et generelt krav om at disposisjoner skal skje til markedsmessige vilkår. Dette gjelder uavhengig av avtaleparten, og om denne er å regne som nærstående eller ikke. Transaksjoner som foretas på vilkår som er mindre gunstig for institusjonene enn hva som i alminnelighet kan oppnås i markedet, vil innebære at midlene ikke er benyttet til formålet i tråd med en formåls- og forholdsmessighetsvurdering. Kravet om markedsmessige vilkår gjelder tilsvarende for kostnads- og inntektsfordeling mellom akkreditert virksomhet og annen virksomhet som er organisert innenfor samme rettssubjekt, jf. kapittel 6.

Enkelte høringsinstanser peker på at det er urimelig å ikke kunne benytte midler til betjening av lån eller alternativ plassering av overskuddslikviditet (utlån). Slike disposisjoner vil på samme måte som andre disposisjoner måtte tolkes opp mot akkrediteringen og lovens formål. Departe-

mentet mener det ikke kan utelukkes at slike disposisjoner kan være i tråd med vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode. Dette vil likevel bero på en helhetsvurdering av transaksjonen opp mot den konkrete akkrediteringen, lovens formål og virksomhetens forhold for øvrig. Det er vanskelig å se at utlån eller alternative plasseringer av overskuddslikviditet vil innebære konkrete fordeler for studentene, og dermed være innenfor formålet. Relevante momenter vil være risikobelastningen utlånet innebærer og hvilke vilkår midlene lånes ut på. Det legges til grunn at eventuelle utlån som et minimumskrav skjer på markedsmessige vilkår, og at det etableres betryggende sikkerhet. Midlene skal i utgangspunktet benyttes til den akkrediterte utdanningsvirksomheten og innenfor lovens formål. Dette legger føringer for at oppsparte midler skal benyttes til fremtidige investeringer eller andre disposisjoner som vil innebære fordeler for studentene.

Høringsinstansene er enige i departementets forslag om at det ikke skal innføres begrensninger på adgangen til å bruke tilskudd og egenbetaling på tvers av akkrediterte utdanninger. Det vil fortsatt være Stortingets behandling og vedtak, og oppfølgingen av dette i det årlige tilskuddsbrevet, som regulerer eventuelle begrensninger på adgangen til å disponere tilskudd til de akkrediterte utdanningene i rettssubjektet. En institusjon om kan opprette nye utdanninger i kraft av selvakkrediteringsrett, må fortsatt søke om å få kunne bruke tilskudd fra departementet på disse.

Presiseringen er ikke til hinder for at virksomheten kan gå med overskudd ett eller flere driftsår. Hvordan tilskudd og egenbetaling skal disponeres over tid er et relevant spørsmål i denne sammenhengen. Spørsmålet om regulering av anledning til å overføre et positivt overskudd mellom år behandles i kapittel 8.

I kapittel 7 omtales det hvilke skranker departementet foreslår for hvordan et positivt driftsresultat kan disponeres. Som det fremgår her, foreslår departementet at dagens utdelingsforbud for institusjoner som mottar tilskudd videreføres og presiseres. I lys av denne begrensningen, foreslår departementet at dagens formulering om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd videreføres. Kravet konkretiseres gjennom krav til bruk i drift og ved utdelinger, men vil også være et selvstendig vilkår og tolkningsmoment for vurdering av ulike disponeringer. Formuleringen innebærer at ulike disposisjoner må vurderes i lys av kravet om at midlene skal

⁴ Fagskolemeldingen fremmer forslag om at fagskoler, på visse vilkår, kan melde seg inn i en samskipnad.

komme studentene til gode. Dette omtales nærmere under kapittel 7.

5.4.3 Særlig om private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd

Departementet foreslår at reguleringen om at egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål også omfatter private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Høringsinstansene støtter dette forslaget på linje med forslaget for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, og mener det er en rimelig regulering at også egenbetalingen skal benyttes til akkrediterte aktiviteter.

Departementet mener hensynet til studenten best ivaretas med en regulering som krever at studentenes egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten. Det antas at det er i studentenes interesse at deres midler benyttes til utdanning ved institusjonen der de er studenter, og ikke til aktiviteter som ikke faller inn under akkrediteringen eller lovens formål. Dette innebærer at studentenes vederlag for utdanningen i sin helhet skal disponeres i den akkrediterte delen av rettssubjektet. Departementet mener dette kan bidra til at tilstrekkelig midler benyttes til utdanningen, og dermed bidra til kvalitetsarbeidet ved utdanningsinstitusjonen.

Forslaget har sammenheng med forslaget til utdelingsregulering.⁵ For institusjoner som ikke mottar tilskudd, sendte departementet tre alterna-

tive forslag på høring. To av forslagene innebærer begrensninger i adgangen til å foreta utdelinger, mens ett forslag innebærer kun mindre skranker.

Departementet mener at et krav om at egenbetaling skal brukes til akkreditert virksomhet og innenfor lovens formål bør gjelde uavhengig av utdelingsregulering. Reguleringen innebærer at det skal synliggjøres hvor stor del av studentenes egenbetaling som eventuelt danner grunnlag for overskudd, som eier kan velge å disponere som utdeling. Det vil kunne være relevant informasjon for en student ved valg av studium å vite hvor mye av deres vederlag som disponeres som utdeling. Departementet foreslår derfor en regulering hvor egenbetalingen skal brukes til akkreditert utdanning og innenfor lovens formål, også for institusjoner som ikke mottar tilskudd.

I lys av utdelingsreguleringen som foreslås for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, foreslås det å ikke videreføre vilkåret om at midlene skal komme studentene til gode for denne gruppen institusjoner. Departementet legger til grunn at vilkåret bør benyttes kun når det fastsettes en tydelig begrensning for eiers mulighet til å foreta utdelinger. Dette er også av hensyn til forståelsen av vilkåret i andre regelverk. Dette omtales nærmere under kapittel 7.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre og femte ledd og fagskoleloven § 15 tredje og sjette ledd.

⁵ Se kapittel 7.

6 Krav om økonomisk skille mellom NOKUT-akkreditert og annen virksomhet

6.1 Bakgrunn

I kapittel 5 foreslår departementet at tilskudd og studenters egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte virksomheten. Det er nødvendig med et økonomisk skille mellom akkreditert og annen virksomhet for å kunne føre tilsyn med denne reguleringen. Tilskuddet og egenbetalingen skal ikke tilflyte annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt, fordi dette ikke er forenlig med forutsetningen om at midlene skal brukes til formålet. For institusjoner som mottar tilskudd vil dette også kunne innebære ulovlig krysssubsidiert etter EØS-regelverket om offentlig støtte.

6.2 Gjeldende rett

For private virksomheter 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*».¹ Dette følger av studiekvalitetsforskriften § 3-3. For godkjenning av fagskoletilbydere gjelder det et tilsvarende krav om at primærvirksomheten skal være utdanning, jf. forskriftens § 5-2.² Ut over vilkår som fastsettes i forbindelse med akkrediteringen, er det ikke begrensninger knyttet til hvilken virksomhet som kan drives i samme rettssubjekt som den NOKUT-akkrediterte utdanningen. Innenfor disse rammene har både institusjoner som mottar og som ikke mottar tilskudd frihet til å organisere virksomheten slik de ønsker. Eller studietilsynsforskriften §§ 3-1 og 4-1 skal primærvirksomheten holdes tydelig avgrenset fra annen virksomhet.

¹ Akkreditering som institusjon er regulert i universitets- og høyskoleloven kapittel 3 jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) kapittel 3.

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

Hvilke av de akkrediterte utdanningene innen samme rettssubjekt tilskuddet kan benyttes til, følger av departementets føringer i tilskuddsbrevet. Når private institusjoner i kraft av sin selvakkrediteringsrett oppretter nye studier, må det søkes til departementet for at tilskuddet også kan benyttes til disse. I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler stilles det krav om at annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert utdanning, eller akkreditert utdanning som ikke er tilskuddsberettiget, må holdes regnskapsmessig adskilt. Det er dermed et krav om at det skal skilles mellom tilskuddsberettiget utdanningsvirksomhet og annen virksomhet for å dokumentere at tilskudd og egenbetaling benyttes etter forutsetningene.

For institusjoner som ikke mottar tilskudd, er det på samme måte ingen reguleringer som berører adgangen til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som den NOKUT-akkrediterte utdanningen. Det legges til grunn at også disse institusjonene kan drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Det er ikke særlige reguleringer av krav til virksomhetenes regnskaper. I lys av kravet om at egenbetaling skal komme studentene til gode, ligger det likevel implisitt et krav om at studentenes egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte delen, se omtale av dette under kapittel 5.1.

6.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet sendte to alternative forslag om økonomisk skille mellom NOKUT-akkreditert virksomhet og annen virksomhet på høring. Departementet ba særlig om innspill til hvilket alternativ som i tilstrekkelig grad sørger for at tilskudd og egenbetaling benyttes til formålet, og samtidig ikke griper unødige inn i virksomhetene.

Det ene alternativet var at det oppstilles krav om at NOKUT-akkreditert virksomhet må drives i et eget rettssubjekt. Forslaget innebar at virksomhet som ikke ligger innenfor den akkrediterte virksomheten og formålet i loven må organiseres i

annet rettssubjekt. Dette vil blant annet kunne omfatte utdanning som ikke er akkreditert, kveldskurs eller andre aktiviteter som ikke har tilstrekkelig nær tilknytning til den akkrediterte utdanningen og lovens formål. Hvilken virksomhet som kan drives i rettssubjektet, vil sammenfalle med avgrensningen av hvilken virksomhet det er lovlig å benytte midler på, se kapittel 5.

Departementets alternative forslag var at akkreditert og annen virksomhet fortsatt kan drives i samme rettssubjekt. Med denne reguleringen stilles det krav om at regnskapsføringen skal være egnet til å dokumentere at tilskudd og egenbetaling har blitt benyttet til den NOKUT-akkrediterte virksomheten. Departementet foreslo at det skal kreves delregnskap for hver tilskuddsordning institusjonen mottar støtte under. Forslaget innebar at institusjonene skal utarbeide og rapportere adskilte regnskaper for de ulike akkrediterte delene av virksomheten og for den ikke-akkrediterte delen av virksomheten, og at delregnskapene skal presenteres som segmentinformasjon i note til årsregnskapet. Forslaget innebar plikt til å rapportere fullstendige delregnskaper som en del av det faste regnskapsavlegget. Videre ble det foreslått hjemmel til å fastsette nærmere krav til regnskapet i forskrift.

6.4 Høringsinstansenes syn

Det er 22 høringsinstanser som har innspill til forslaget om økonomisk skille. 18 høringsinstanser foretrekker at økonomisk skille innføres ved krav om regnskapsmessig skille mellom ulike deler av virksomheten. Blant disse er *NHO Luftfart, Virke, Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF), Abelia, Forum for fagskoler, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Norsk studentorganisasjon (NSO), NOKUT, Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH), Folkeuniversitetet, Noroff Education og Studieforbundet AOF*.

Fire høringsinstanser mener forslaget om eget rettssubjekt for NOKUT-akkreditert virksomhet er best egnet til å ivareta kravet om at midlene benyttes til formålet. Disse er *Lånekassen, Forum for kunstfaglig utdanning, Norske fag- og friskolers landsforening (NFFL) og VID vitenskapelige høgskole*.

Høringsinstansene fra *ABN-konsernet* er blant instansene som mener det ikke bør stilles krav om eget rettssubjekt. Disse mener videre at man ikke skal gå lengre med å gi informasjon om virksom-

heten i årsregnskapet enn det som følger av selskapslovgivningen, og skriver:

«Delregnskapene skal være underbygget av dokumentasjon og nøkler anvendt for fordeling av kostnader ulike aktiviteter imellom. Utfyllende informasjon på et mer overordnet nivå bør heller være en del av rapportering til departementet, og underdokumentasjon kan heller fremlegges departementet på forespørsel.»

NOKUT mener det er hensiktsmessig å kreve økonomisk skille gjennom regnskapskrav fremfor krav om eget rettssubjekt:

«Problemstillingen om tillatt virksomhet i samme rettssubjekt er særlig viktig i fagskole-sammenheng. NOKUT har forståelse for at det kan være formålstjenlig å stille krav om at utdanningsvirksomheten med NOKUT-akkrediterte utdanninger skal skje i eget rettssubjekt. Tidligere har det blitt lagt til grunn at tilbydere av fagskoleutdanning kan ha en slik nær tilknytning til bedrifter at det er lite hensiktsmessig å skille ut fagskoleutdanningen som eget rettssubjekt. [...]

En betydelig andel av de private høyskolene – og i særlig grad de akkrediterte – driver i dag kursvirksomhet i form av etterutdanning i tillegg til akkrediterte studie- og utdannings-tilbud, og det er viktig at denne virksomheten ikke reduseres på bakgrunn mulige endringer.»

Folkeuniversitetet, Virke, NHO, Abelia, Noroff Education og Forum for fagskoler viser til vurderinger knyttet til kvalitetsarbeid og synergieffekter fra ekspertgruppen ledet av Marianne Andreassen. Virke skriver:

«Virke anbefaler at det ikke stilles krav om at godkjente utdanningstilbud må drives i eget rettssubjekt. Et slikt krav vil, slik ekspertgruppen også konkluderer med, være lite hensiktsmessig ut fra behovet for å kunne oppnå stordriftsfordeler og oppnå synergieffekter av vesentlig betydning for å kunne gi studentene et godt undervisningstilbud av høy faglig kvalitet. Krav om skille vil også kunne medføre redusert samlet studenttilbud knyttet til eksempelvis utvikling av nye studietilbud og etablering av støttetjenester av både utdannings- og studievelferdsmessig karakter.»

NHO Luftfart tar utgangspunkt i pilotutdanninger, og peker på at krav om eget rettssubjekt vil få særlige innvirkninger på disse utdanningene:

«NHO Luftfart har ingen innvendinger mot forslag til krav om organiseringer som aksjeselskap. Det vil imidlertid være problematisk for våre medlemsbedrifter dersom det i tillegg stilles krav om at utdanningsaktivitet som ikke er en del av fagskolen skal skilles ut i eget aksjeselskap. Dette vil i så fall for skolene medføre krav til et dobbelt sett med godkjenninger fra Luftfartstilsynet. Denne typen godkjenninger er både kostnads- og ressurskrevende å få. Det kan i forbindelse med dette opplyses om at det fra luftfartsmyndighetenes side ikke tillates at godkjent personell som skolesjef samt en del andre nøkkelstillinger innehar stillinger i mer enn en organisasjon. Dette er regulert gjennom totalharmonerende EU-regelverk.»

VID vitenskapelige høyskole er blant høringsinstansene som støtter forslaget om eget rettssubjekt. VID mener at hensynet til kvalitetsarbeidet ikke taler imot et krav om eget rettssubjekt:

«VID anbefaler at det stilles krav om at den NOKUT-akkrediterte delen av virksomheten må drives i eget rettssubjekt. Det tilsvarende kravet om organisasjonsform. VID ser at et slikt krav vil kunne øke de samlede kostnadene, men at det vil skape en ryddighet og tydelighet som veier tyngre. Denne ryddigheten og tydeligheten med hensyn til hvilke tilskudd og ressurser, eller «pengestrømmer», brukes til, vil også være større enn hvis det kun stilles krav om delregnskap for de ulike delene av virksomheten. VID mener dette ikke går på bekostning av muligheter for å oppnå stordriftsfordeler og synergieffekter.»

6.5 Departementets vurderinger

For at mangelfull etterlevelse av krav til bruk av tilskudd og egenbetaling skal kunne avdekkes og håndheves, er det viktig at det stilles krav til at institusjonene dokumenterer sine disposisjoner. En sentral del av dette er at institusjonene sørger for å holde den akkrediterte utdanningsvirksomheten økonomisk adskilt fra annen virksomhet. Hvilken virksomhet som utgjør den akkrediterte utdanningsvirksomheten, sammenfaller med skillet mellom hvilke aktiviteter tilskudd og egenbetaling kan benyttes til.

Statens økonomireglement og EØS-reglene om offentlig støtte stiller som en forutsetning at midlene skal brukes til den akkrediterte utdanningen. Det kreves et økonomisk skille for å sikre at tilskudd blir benyttet til den akkrediterte aktiviteten. ESA³ har gitt uttrykk for at virksomhet som driver aktivitet som mottar offentlig støtte, helst skal organisere virksomheten i eget rettssubjekt. ESA har også godkjent at et tilstrekkelig regnskapsmessig skille kan ivareta kravet om økonomisk skille. På bakgrunn av forslag til regulering om hvordan egenbetaling skal benyttes i drift, jf. kapittel 5, er det et tilsvarende behov for økonomisk skille mellom akkreditert og annen virksomhet for institusjoner som ikke mottar tilskudd.

Et krav om eget rettssubjekt for den akkrediterte utdanningsvirksomheten gir en klarere avgrensning mellom tilskuddsmidler og egenbetaling. Departementet mener dette alternativet kan innebære en større sikkerhet for at midlene kommer studentene til gode, og det legger til rette for at tilsyn kan utføres på en effektiv måte. Forslaget møter likevel motstand i høringen. En innvending er at kravet legger sterkere begrensninger på effektivitet og synergier med annen virksomhet, enn det alternative forslaget. Flere peker på at det vil kunne påvirke det helhetlige kvalitetsarbeidet dersom det kreves eget rettssubjekt for den akkrediterte delen.

NOKUT er blant høringsinstansene som har lagt vekt på hensynet til kvalitet i utdanningen. NOKUT mener det ikke må legges unødvendige begrensninger på virksomhetens handlefrihet, for eksempel knyttet til områder som etterutdanning, bidrag til innovasjon og verdiskapning og forskningsaktivitet. Departementets forslag i kapittel 5 innebærer at tilskudd og egenbetaling kan benyttes innenfor formålet til den akkrediterte utdanningen, og også til virksomhet som faller innenfor universitets- og høyskolelovens og fagskolelovens formålsbestemmelser. I høringen ble det lagt til grunn at det er lovlig å bruke midler på aktiviteter som faller innenfor formålet. Også andre høringsinnspill synes å legge til grunn en noe smalere forståelse av hva midler kan benyttes til i drift enn det som ble beskrevet i høringen.

Det vil likevel være aktiviteter med tilknytning til utdanningen som vil kunne falle utenfor formålet til akkrediteringen og formålsbestemmelsene til sektorlovene. Eksempler kan være kursvirksomhet og oppdragsforskning og formidling med liten sammenheng for øvrig med det akkrediterte

³ EFTA Surveillance Authority.

utdanningstilbudet. Departementet ser at det er mulighet for at virksomhetenes helhetlige kvalitetsarbeid kan påvirkes dersom det kreves at denne virksomheten holdes utenfor rettssubjektet, selv om det er krevende å forutse den fulle effekten av dette. Samtidig er det uheldig at aktiviteter som departementet ønsker at virksomheten skal drive med, må legges i eget rettssubjekt. Det vil innebære at det stilles strengere krav til private virksomheter enn til statlige.

Departementet mener at den administrative byrden ved de ulike alternativene bør vurderes. Tydelige skiller mellom aktivitet midlene lovlig kan benyttes til og annen aktivitet er av særlig betydning for et effektivt tilsyn. Dersom kravet til økonomisk skille ivaretas gjennom regnskapsmessig skille internt mellom delvirksomheter kan det innebære noen utfordringer sett fra et kontrollperspektiv. Det vil kunne være krevende å vurdere inntekts- og kostnadsfordeling mellom avdelinger internt i en virksomhet. Tilsvarende gjelder med hensyn til å vurdere den interne fordelingen av eiendeler, egenkapital og gjeld i balansen over tid mellom interne delvirksomheter. Identifikasjon av hvor midlene stammer fra er helt sentralt i forbindelse med virksomhetens løpende drift, samt ved opphør, konkurs, fusjon osv.

Innspillene i høringsrunden viser at flertallet mener krav om et regnskapsmessig skille vil være mindre byrdefullt enn krav til separate rettssubjekter. Det antas at organisering i eget rettssubjekt er en mindre utfordring for større institusjoner som allerede har flere rettssubjekter for ulike deler av virksomheten. For mindre virksomheter ser departementet at dette kan bli en noe større administrativ belastning. NHO Luftfart peker videre på reguleringer i luftfartsregelverket som vil komme i konflikt med et krav om eget rettssubjekt, og skape særlige administrative byrder for disse utdanningene.

Tilskuddsbrevet stiller i dag krav til regnskapsmessig skille når det drives annen virksomhet i akkreditert rettssubjekt. Dette er derfor i seg selv ikke et nytt krav, men langt på vei en lovfesting av eksisterende krav. Det har imidlertid vist seg å være krevende for virksomhetene å oppfylle de konkrete pliktene knyttet til regnskapsføring som følger av kravet i tilskuddsbrevet uten at disse presiseres nærmere. Dersom krav om økonomisk skille gjennom regnskap videreføres, må kravene skjerpes og presiseres, slik at regnskapene gir tilstrekkelig informasjon til at tilsynsmyndigheten kan kontrollere at institusjonens bruk av tilskudd og egenbetaling er i tråd med regelver-

ket. I praksis kan dette innebære at forskjellen i administrativ byrde mellom internt regnskapsmessig skille og eget rettssubjekt blir vesentlig mindre for virksomhetene enn enkelte høringsinstanser har lagt til grunn.

Departementet vil ikke foreslå krav om eget rettssubjekt på dette tidspunkt. Krav om økonomisk skille mellom akkreditert og annen virksomhet vil etter departementets forslag kunne gjennomføres ved å organisere virksomhet i eget rettssubjekt, eller gjennom regnskapsmessig skille. Den enkelte tilbyder vil selv kunne velge det alternativet som er minst administrativt og økonomisk byrdefullt. De omfattende og strenge kravene som nødvendigvis må stilles ved et krav om regnskapsmessig skille vil kunne tilsi at det vil være mer effektivt å organisere utdanning i eget rettssubjekt. Basert på erfaringene med det nye regelverket og erfaringer fra tilsyn og kontrollvirksomhet, mener departementet at et krav om at akkreditert utdanning drives i eget rettssubjekt bør vurderes på et senere tidspunkt.

Et krav til regnskapsmessig skille vil innebære at det løpende skal føres separate regnskap for delvirksomheten etter ordinære regnskapsprinsipper, herunder fullt resultat- og balanseregnskap. Dette forutsetter at delvirksomheten har en åpningsbalanse. Departementet presiserer at et regnskapsmessig skille er noe annet enn en kalkyle. Et regnskapsmessig skille innebærer at regnskapstransaksjoner skal posteres løpende og direkte på delvirksomheten. Fordelingsnøkler skal benyttes i minst mulig grad. I den grad det må benyttes fordelingsnøkler for enkelte regnskapsposter, skal fordelingsnøkler være relevante og transparente. Departementet mener delregnskapet skal fremstilles i en egen note og således være en del av virksomhetens offisielle årsregnskap.

Enkelte høringsinstanser mener det ikke skal innføres flere krav til regnskapet enn det som følger av aksjeloven og stiftelsesloven. Departementet viser til at det er behov for egne regnskapskrav som er egnet til å synliggjøre at tilskudd og egenbetaling er benyttet i tråd med kravene i sektorlovgivningen. Den alminnelige lovgivning ivaretar ikke de særlige hensynene om å sikre rett bruk av tilskudd og egenbetaling. Dersom virksomheten velger å dokumentere det økonomiske skillet gjennom regnskapene, vil dette innebære at det stilles særlige krav til regnskapsføringen og dokumentasjonen av denne. Departementet mener det bør opprettholdes et krav om økonomisk skille for hver tilskuddsordning og for akkreditert virksomhet som mottar og ikke mottar tilskudd.

Departementet opprettholder forslaget om at kravene til regnskapet kan presiseres i forskrift. Departementet ser et behov for at kravene til oppsettet av et delregnskap må presiseres i forskrift, og det kan også være aktuelt å regulere kravet til revisjon i forskrift. Bestemmelser som fastsettes i forskrift vil omfatte krav til dokumentasjon av økonomiske og regnskapsmessige forhold, som føl-

ger opp reguleringer av lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling.⁴

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-7 andre og fjerde ledd og fagskoleloven § 19 andre og fjerde ledd.

⁴ Se også kapittel 13.

7 Utdelinger

7.1 Bakgrunn

Etter aksjeloven er utdeling definert som enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode jf. aksjeloven § 3-6 andre ledd. Denne forståelsen legges til grunn her. Utdeling omfatter også konsernbidrag, som er utdeling til et annet selskap i samme konsern. Det vil også omfatte enhver annen transaksjon som i realiteten innebærer at det utdeles midler fra selskapet til eier.

Hva vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode innebærer med hensyn til bruk av tilskudd og egenbetaling i drift, er behandlet i kapittel 5. En annen side av innholdet i vilkåret er om og i hvilken grad midlene kan disponeres som utdelinger.

Ekspertgruppen pekte i sin rapport på at regulering av adgang til å foreta utdelinger er en effektiv regulering for å sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes til formålet. Departementet er samtidig enig i ekspertgruppens vurdering av at et utdelingsforbud alene ikke er tilstrekkelig for å sikre at midlene blir benyttet i tråd med forutsetningene. Departementet foreslår derfor også ytterligere reguleringer for å sikre dette.¹

7.2 Gjeldende rett

For private høyskoler som mottar tilskudd, er det i universitets- og høyskoleloven fastsatt at kravet om at statlig tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode innebærer et utdelingsforbud. Dette fremgår av universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd andre punktum, hvor det står at *«Institusjoner som mottar statstilskudd ikke kan gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dennes nærstående»*. Utdelingsforbudet omtales også i egenbetalingsforskriften § 4-2.

¹ Bl.a. gjennom forslag til reguleringer av hvordan midlene kan benyttes i drift, handel med nærstående, avvikling, opphør og salg, og mulighet til å overføre et positivt årsresultat mellom år.

Utdelingsforbudet for private høyskoler som mottar tilskudd, omfatter etter lovens ordlyd hele rettssubjektet. Det innebærer at også annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert virksomhet som drives i samme rettssubjekt, er underlagt utdelingsforbud. I tilskuddsbrevet står det at virksomheten må sørge for å holde denne aktiviteten regnskapsmessig adskilt, slik at det i regnskapet kan dokumenteres at tilskuddet er brukt etter forutsetningene.

For private fagskoler som mottar offentlig tilskudd, er adgangen til å foreta utdelinger regulert i det årlige tilskuddsbrevet fra departementet. Her står det at vilkåret om at tilskuddet skal komme studentene til gode, blant annet innebærer *«et utdelingsforbud for inntekter fra offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling»*.²

Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd er underlagt kravet om at egenbetalingen skal *«komme studentene til gode»*, jf. universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd første punktum og fagskoleloven § 16 andre ledd. Departementet har lagt til grunn at dette innebærer et forbud mot utdelinger som stammer fra studentenes egenbetaling, og at utbytte ikke skal tas fra egenbetaling fra studenter på akkrediterte studier.

7.3 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo at dagens utdelingsforbud for private høyskoler som mottar tilskudd videreføres. Gjeldende formulering i universitets- og høyskoleloven omfatter *«overskudd»*. Departementet foreslo en regulering som innebærer forbud mot all vederlagsfri overføring til eier eller eiers nærstående. Forslaget innebar at hele rettssubjektet som mottar tilskudd, er underlagt et utdelingsforbud.

Departementet foreslo at utdelingsreguleringen for private fagskoler som mottar tilskudd, fastsettes i lov. På tilsvarende måte som for de private høyskolene, foreslo departementet at utdelingsforbudet omfatter all vederlagsfri overføring til

² Jf. tilskuddsbrev til fagskoler etter statsbudsjettet 2016.

eier eller eiers nærstående, og at utdelingsforbudet omfatter hele virksomheten.

For NOKUT-akkrediterte private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, sendte departementet tre alternative reguleringer på høring. Alternativ 1 var forslaget fra tre medlemmer av ekspertgruppen, inkludert leder. Alternativet tok utgangspunkt i at det kan drives annen virksomhet i samme rettssubjekt. Forslaget innebærer et utdelingsforbud fra den akkrediterte delen, men en adgang til å foreta utdelinger fra annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt.

Alternativ 2 ga adgang til å foreta en rimelig utdeling fra hele virksomheten. Forslaget hadde til formål å anerkjenne eiers interesse i en avkastning på egenkapitalen, samtidig som studentenes egenbetaling i tilstrekkelig grad benyttes til utdanningen. En rimelig utdeling ble foreslått som en fastsatt andel av den årlige egenbetalingen, og begrunnet med at tillatt utdeling da beregnes ut fra en størrelse som er vanskelig å manipulere. Departementet foreslo at grensen for hva som er rimelig avkastning, altså prosenten av egenbetalingen som kan disponeres som utdeling, fastsettes i forskrift. Departementet pekte på at den rimelige avkastningen bør tilsvare det som vil være den risikofrie renten pluss et fast påslag for risikopremien i denne delen av markedet. Videre foreslo departementet at utdelingen ikke kan overstige årets resultat.

Høringsnotatets tredje alternativ var en regulering hvor det ikke oppstilles særlige begrensninger i adgangen til å foreta utdelinger av et positivt årsresultat, ut over at det ikke er tillatt med utdelinger som bringer egenkapitalen lavere enn 20 prosent av virksomhetens eiendeler. I sammenheng med andre deler av forslagene, vil det fortsatt kreves at egenbetalingen skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten, se kapittel 5.

Departementet pekte på at alternativ 3 gir et tydelig skille mellom institusjoner med og uten tilskudd, og at det i liten grad baserer seg på skjønsmessige og kompliserte beregninger. Alternativet innebærer i liten grad begrensning av utdelingsadgangen til de private virksomhetene som ikke mottar tilskudd. Alternativet krever derfor også minst ressurser til tilsyn. Forslaget tok utgangspunkt ved at egenbetalingen er studentenes midler og en presumpsjon om at studentene i tilstrekkelig grad kan ta fornuftige og informerte vurderinger i valg av studiested. Departementet mente dermed at alternativet bør følges opp av krav til rapportering av blant annet regnskap og resultater, for å gi studentene bedre grunnlag til å ta informerte valg.

Regulering av utdelingsadgang er en presisering av kravet om at egenbetalingen skal komme studentene til gode, men at vilkåret innebærer en begrensning i adgangen til å disponere midler fritt som utdeling. Departementet pekte på at alternativ 3 ikke i tilstrekkelig grad begrenser adgangen til å foreta utdelinger for å kunne opprettholde vilkåret om at egenbetalingen skal komme studentene til gode.

Departementet pekte på at det kan være grunnlag for en regulering som søker å begrense eiers adgang til å foreta utdelinger fra egenbetalingen. Samtidig ble det lagt vekt på at reguleringen skal være effektiv og tydelig, og ikke skape behov for krevende skjønsmessige vurderinger. Videre ble det forutsatt at studentene kan ta tilstrekkelig informerte valg. Ut fra dette pekte departementet på alternativ 3 som den mest aktuelle reguleringen for institusjoner som ikke mottar tilskudd.

7.4 Høringsinstansenes syn

Det var 24 høringsinstanser som ga merknader til forslag om regulering av utdelinger. Alle høringsinstansene støttet forslaget om at det fortsatt bør være et utdelingsforbud for virksomhet som mottar statlig tilskudd. *Arbeidsgiverforeningen Spekter* sier

«(...)på prinsipielt grunnlag at det bør legges færrest mulig begrensninger på private aktørers muligheter til å ta utbytte fra sin virksomhet. Spekter registrerer samtidig at det er tverrpolitisk enighet om at det ikke skal være anledning til utdelinger (utbytte) i akkrediterte utdanningstilbud som gis tilskudd, også der det er egenbetaling i tillegg til tilskuddet.»

Det er ulik oppfatning blant høringsinstansene om regulering av utdelinger ved institusjoner som ikke mottar tilskudd. Det er åtte høringsinstanser som støtter departementets alternativ 1, én som støtter alternativ 2, og 14 som støtter alternativ 3.³

Høringsinstansene som støtter alternativ 1 er *Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning*, *Lånekassen*, *Forum for kunstfaglig utdanning*, *Det teologiske menighetsfakultet*, *Norske fag- og friskolers landsforbund*, *Organisasjonen for*

³ Det gjøres oppmerksom på at i gruppen som støtter alternativ 3 er 5 av svarene likelydende innspill fra selskap i ABN-konsernet, samt at Abelias forum for fagskoler har levert like høringsinnspill.

norske fagskolestudenter og Landsorganisasjonen i Norge. Kristne Friskolers Forbund (KFF) synes å helle mot alternativ 1. KFF «mener at grensene for annen virksomhet bør være vide, men at overskudd fra virksomheten ikke skal tas ut av skolevirksomheten.» De foreslår dermed et utdelingsforbud som er på nivå med alternativ 1 i høringen. Også Det teologiske menighetsfakultet (MF) foretrekker alternativ 1, og skriver:

«For MFs del handler det mest om private høyskolors offentlige image, og at enkle, forståelige regler og et klart, prinsipielt begrunnet utbytteforbud vil fungere best, og samtidig kunne motvirke etablering av kommersielle aktører innenfor høyere utdanning.»

Lånekassen er også blant høringsinstansene som støtter alternativ 1. Som begrunnelse for dette anfører de:

«Ut fra en samlet vurdering mener Lånekassen at alternativ 1 (utdelingsforbud i den akkrediterte/godkjente delen av virksomheten) er litt bedre enn alternativ 2 (rimelig utdeling operasjonalsert som en prosentandel av egenbetalingen). Alternativ 1 gir den beste løsningen for at egenbetalingen benyttes til et godt tilbud til studentene, men har utfordringer mht. mulige regnskapsmessige tilpasninger. Denne modellen legger også best til rette for likebehandling av NOKUT-akkreditert/godkjent utdanning. [...]

Lånekassen går klart imot alternativ 3. Lånekassen mener at så lenge private høyskoler og fagskoler er omfattet av det politiske sektoransvaret, og med de fordeler disse skolene har mht. gode rammebetingelser fra staten (bl.a. «kvalitetsstempel» gjennom NOKUTs akkreditering/godkjenning, adgang til å ta skolepenger, støtte til studentenes livsopphold og til skolepenger), vil dette alternativet representere en ubalanse mellom de fordeler det offentlige stiller opp med og de begrensningene som dette bør medføre for eierne av de private skolene.»

Høringsinstansene som støtter alternativ 3 er *Abelia og Forum for fagskoler, Anthon B Nilsen Utdanning, Bjørknes høyskole, NKI Nettstudier, Treider Fagskole, Westerdals høyskole – Oslo School of Arts, Communication and Technology, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke, Næringslivets hovedorganisasjon og NHO luftfart, Noroff Education, Nettverk for private høyskoler og*

VID vitenskapelig høyskole. Hovedorganisasjonen Virke, høringsinstansene fra ABN-konsernet, Abelia og Forum for fagskoler samt Noroff Education er i stor grad sammenfallende i argumentasjonen for alternativ 3. Disse høringsinstansene mener videre at utdelingsregulering bør fremgå direkte av loven og ikke av forskrift.

Hovedorganisasjonen Virke skriver at alternativ 3 skiller klart mellom institusjoner med og uten tilskudd og ivaretar også hensynet til minst mulig regulering av privat virksomhet. Abelia fremhever også det tydelige skillet i alternativ 3 og skriver:

«Forslaget forholder seg til rettssubjektet som helhet, baserer seg ikke på segmentregnska-per, gir minst insitament til uønskede tilpasninger, har minst behov for oppfølging og kontroll, og skaper et konsekvent og renskåret skille mellom institusjoner som mottar og ikke mottar statstilskudd. Modellen tilkjenner at avkastning på investert kapital er en ordinær og virksomhetsrelevant kapitalkostnad. Kapital er en av faktorene som kan bidra til god kvalitet i utdanning.»

Nettverk for private høyskoler (NPH) skriver:

«NPH mener uh-loven fortsatt bør tydeliggjøre et overordnet prinsipp om at private høyere utdanningsinstitusjoner med de likeverdige, statlige rammevilkår som er etablert i Norge, ikke er til for sine eiere, men for sine studenter, jf. uh-lovens §7-1. NPH mener derfor loven bør tydeliggjøre et hovedprinsipp om at både statlig tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, uansett eierskap og statlig tilskuddsordning, [...]. Forutsatt at uh-loven har utbytteforbud som et klart hovedprinsipp, kan NPH se det rimelig i at private høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd over statsbudsjettets kap.260 innrømmes en unntaksbestemmelse. Dette av hensyn til etablert praksis og argumentasjonen i høringsnotatet. Forutsatt at dette etableres som unntaksbestemmelse vil NPH foretrekke en utforming av § 8-3(4) i henhold til alternativ 3.»

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) støtter ikke et krav om utdelingsforbud for de som ikke mottar offentlige tilskudd, men «mener at det fortsatt må være mulighet for private fagskoler og høyskoler som ikke mottar offentlig tilskudd å få dekket sine kapitalkostnader i et rimelig forhold til risikoen de løper». De skriver videre:

«Et slikt forslag vil i praksis sette en stopper for etablering av nye og private innovative fagskoler og høyskoler og deres bidrag til den nødvendige omstillingen og kompetanseutvikling i norsk nærings- og arbeidsliv. Et utbytteforbud for private fag- og høyskoler vil i tillegg kunne skape presedens for andre sektorer og slik kunne få konsekvenser for store deler av verdiskapingen i Norge. Mange næringer nyter godt av offentlig godkjenning kombinert med at deres kunder på en eller annen måte blir subsidiert av offentlige midler. Eksempelvis vil dette gjelde store næringsområder som oljeindustrien, luftfart, bank og finans og ikke minst helse- og barnehagesektoren.»

NHO luftfart mener at alternativ 1 og 2 vil bety at det trolig vil være umulig å tiltrekke seg nødvendige private investorer innenfor privat luftfartutdanning, og at *«alternativet [1] er hvis dette vedtas, slik vi ser det, at staten igjen risikerer å måtte overta ansvaret for all pilotutdanning i Norge til en betydelig kostnad»*.

Høringsinstansene fra ABN-konsernet, Abelia og Forum for fagskoler, samt Noroff Education, støtter ikke departementets vurdering av at det etter dagens regelverk foreligger forbud mot utdeling fra private universiteter, høyskoler og fagskoler som ikke mottar statstilskudd.

7.5 Departementets vurderinger

7.5.1 Innledende

I kapittel 4 omtales forslaget om at akkreditert eller godkjent utdanningsvirksomhet må drives som aksjeselskap eller stiftelse, med unntak av fagskole som i dag er organisert som studieforbund. Problemstillingen beskrevet nedenfor gjelder i sterkere grad for aksjeselskaper. Stiftelser har ikke eiere, men har likevel anledning til å dele ut midler i tråd med stiftelsens vedtekter. Regulering av utdeling vil eventuelt også omfatte adgang til å dele ut midler i tråd med vedtektene. Eventuell risiko for utdeling til eller annen begünstigelse av oppretter, styremedlem, daglig leder eller annen ansatt eller disses nærstående, vil etter departementets vurdering først og fremst knytte seg til handel med virksomheter tilknyttet denne personkretsen.

7.5.2 Private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd

For statlig tilskudd oppstiller statens økonomiregelverk krav om at tilskudd skal benyttes til det formålet Stortinget har bevilget midlene til. EØS-regler stiller videre forbud mot konkurransevridende offentlig støtte. I praksis innebærer dette at departementet må påse at midlene ikke benyttes til andre aktiviteter enn til det bevilgede formålet. Formålet med å regulere utdelingsadgangen for institusjoner som mottar tilskudd er å hindre at eier foretar utdelinger på bekostning av det oppstilte formålet.

Departementet mener at regelverket skal oppstille en tydelig og effektiv beskyttelse av offentlig tilskudd. Departementet mener et utdelingsforbud er en effektiv regulering for å sikre at tilskudd blir benyttet i tråd med formålet. Forslaget om å opprettholde utdelingsforbudet for private høyskoler som mottar tilskudd har fått bred støtte i høringen. Forslaget om å lovfeste et utdelingsforbud for private fagskoler som mottar tilskudd har fått tilsvarende bred støtte. Departementet ser ingen grunn til at disse private fagskolene skal reguleres annerledes enn private høyskoler.

Departementets forslag om å presisere utdelingsforbudet til et forbud mot all vederlagsfri overføring til eier eller nærstående har ikke blitt omtalt særlig av høringsinstansene, og det legges til grunn at støtten også omfatter ordlyden. Utdelinger er først og fremst en problemstilling som er relevant for aksjeselskaper. Departementet mener det er naturlig å legge til grunn innholdet som begrepet utdeling er gitt i aksjeloven. Utdelinger er imidlertid også relevant for stiftelser som etter stiftelsesloven § 19 kan dele ut midler i samsvar med stiftelsens formål. Departementet viser her til at forslag til ordlyd også skal omfatte utdelinger fra stiftelser. Dette vil i praksis innebære at en stiftelse som mottar tilskudd ikke kan dele ut midler fra virksomheten, selv om dette skulle være fastsatt i vedtektene. Utdelingsforbudet vil gjelde som en overordnet regulering også for øvrige disposisjoner. Dette innebærer at utdelingsforbudet vil gjelde tilsvarende ved disposisjoner som salg, fusjon, fisjon, avvikling og lignende.⁴

Reguleringen innebærer et utdelingsforbud for hele virksomheten, også annen virksomhet som er valgt organisert i samme rettssubjekt. For

⁴ Se kapittel 8.

å ivareta kravet om at tilskudd skal benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten, oppstilles det et krav om økonomisk skille.⁵

7.5.3 Private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd

For institusjoner som ikke mottar statstilskudd, sendte departementet tre alternative forslag på høring. De tre forslagene innebar i ulik grad en regulering som begrenser eiers adgang til å disponere overskudd eller egenkapital som utdeling.

Studentenes egenbetaling er et vederlag for en tjeneste. Det er ikke oppstilt krav i økonomireglement eller EØS-regler som gir føringer for hvordan adgangen til disponering av midlene bør reguleres. Et relevant spørsmål er på hvilket grunnlag det er behov for å regulere institusjonenes disponering av studentenes egenbetaling.

Departementet legger til grunn at det utdanningstilbudet som private høyskoler og fagskoler leverer er en ønsket del av utdanningssektoren. Gitt at man ønsker disse utdanningstilbudene, og de ikke er finansiert av offentlige tilskudd, kan det argumenteres for at det ikke er urimelig at eier skal kunne få en avkastning på egen investering og eget engasjement.

Utdeling til eier innebærer en godtgjøring til den investerte egenkapitalen. I alminnelighet er kapitalkostnad en ordinær og relevant virksomhetskostnad. Dette vil kunne gi eier insentiver til å satse videre på privat utdanning. En regulering som søker å begrense adgangen til utdeling, kan på den andre siden 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 argumenter som kan tilsi at man bør søke å begrense adgangen til å foreta utdelinger for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. En utdelingsbegrensning er et effektivt virkemiddel for å hindre direkte uttak av midler på bekostning av studentene. En regulering som søker å begrense adgangen til å foreta utdeling av studentenes egenbetaling kan virke dempende på prissettingen av utdanningen, og tilsi at en større andel av midlene blir benyttet på selve tjenesten.

Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at det ikke bør innføres reguleringer som innebærer unødige inngrep i private

virksomheter. Samtidig ser departementet at det kan være hensyn som tilsier at det er behov for å regulere også adgang til utdelinger på bakgrunn av studentenes egenbetaling. Et overordnet hensyn bak forslagene er at regelverket skal tydeliggjøres. De nevnte høringsinnspillene fra ABN-konsernet, Abelia og Forum for fagskoler samt Noroff Education viser en annen forståelse av gjeldende regelverk enn departementets vurdering, og understreker dermed behovet for tydeligere regler. Det bør vektlegges at regelverket er effektivt og tydelig, at det gir forutberegnelighet for virksomhetene, og at det tilrettelegger for et effektivt tilsyn. Departementet mener at de foreslåtte alternativene ivaretar disse hensynene.

En viktig fordel med alternativ 1 er at reguleringen i størst mulig grad ivaretar studentenes egenbetaling ved å sikre at denne ikke går til annet enn den akkrediterte virksomheten. Dette er et alternativ som blant annet støttes av Organisasjonen for norske fagskolestudenter. Lånekassen er også blant instansene som foretrekker dette alternativet, og peker på at det foreligger markedssvikt blant annet som følge av ytelsene studentene kan motta fra Lånekassen. Lånekassen mener selvregulerende markedsmekanismer som skal hindre urimelig store utdelinger nødvendigvis ikke vil slå til.

At studentenes midler utelukkende benyttes til den akkrediterte delen av virksomheten, og ikke kan være gjenstand for utdeling, vil gi studentene en trygghet for at deres egenbetaling fullt ut brukes på tjenesten de betaler for. En regulering som tilser at studentenes egenbetaling utelukkende benyttes til utdanningen skjer på bekostning av eiers mulighet til å få en avkastning på kapitalen som er investert i virksomheten. Blant høringsinstansene som er imot alternativ 1 er NHO, som mener at *«et slikt forslag vil i praksis sette en stopper for etablering av nye og private innovative fagskoler og høyskoler og deres bidrag til den nødvendige omstillingen og kompetanseutviklingen i norsk nærings- og arbeidsliv»*. Departementet ser at alternativ 1 kan være egnet til å påvirke investeringsviljen i den private delen av sektoren. Indirekte kan dette påvirke kvaliteten ved at antallet utdanningstilbud reduseres, og dermed også konkurransen om studentene. Ved svekket konkurranse reduseres også insentivene til å konkurrere om pris og kvalitet. Et utdelingsforbud vil også kunne medføre økt risiko for uønskede tilpasninger for å kanalisere midler til de delene av virksomheten som ikke er omfattet av reguleringen.

Alternativ 2 tar utgangspunkt i at eier av en NOKUT-akkreditert privat institusjon som ikke

⁵ Se kapittel 6.

mottar tilskudd, skal kunne få en rimelig avkastning på egen investering og innsats gjennom utbetaling av utbytte. Samtidig oppstiller dette alternativet en begrensning på muligheten til å foreta utdelinger. Departementet mener begrensningen på utdelingsadgangen er tilstrekkelig til at den ivaretar prinsippet om at midlene skal komme studentene til gode, slik at vilkåret kan opprettholdes også for denne gruppen institusjoner. En fordel med alternativ 2 er at det tydeliggjør at det er adgangen til å foreta utdelinger fra studentenes egenbetaling som er kjernen i reguleringen ettersom dette vil være hovedinntektskilden i den NOKUT-akkrediterte virksomheten. Alternativet vil likevel kreve en del ressurser til tilsyn og kontroll med at begrensningen etterlevs. En innvending er videre at ved å tillate et begrenset utbytte kan man risikere å etablere en «statlig godkjent» avkastning. Dette kan gi insentiv til å foreta utdeling i alle anledninger den økonomiske situasjonen tåler det, også i en oppbyggingsfase, fordi man uansett ikke kan ta ut mer når økonomien er stabil og lønnsomheten bedre. Disse hensynene ivaretas i noen grad av både alternativ 1 og 3. Forslaget har ikke særlig støtte fra noen av høringsinstansene.

Alternativ 3 gir et klart skille mellom institusjoner med og uten tilskudd. Reguleringen trekker opp klare grenser for tilsynsaktiviteten, samtidig som det viser at statens hovedansvar er det offentlige tilskuddet. Flere høringsinstanser har pekt på fordelen i at dette alternativet forholder seg til rettssubjektet som helhet. Disse høringsinstansene mener det er positivt at alternativet tar hensyn til at kapitalkostnad er en ordinær og virksomhetsrelevant kostnad.

Den sentrale innvendingen til alternativ 3 er at reguleringen ikke gir et klart vern av studentenes egenbetaling, og at den i større grad overlater studentenes interesser til markedet. Samtidig er det god tilgjengelighet til offentlig utdanning, hvor det ikke er adgang til å kreve egenbetaling, og private tilbud som mottar tilskudd. Dette bidrar til å redusere betalingsviljen til studentene dersom det kreves urimelig høy egenbetaling. Begrensningen i at utbetaling av utbytte ikke kan bringe egen-

kapitalen lavere enn 20 prosent av totalkapitalen verner mot at institusjonen tappes for midler i en situasjon der egenkapitalen er så lav at det kan medføre økt konkursrisiko. Regelen setter ingen øvre grense for hvor høye utbyttene kan være hvis styret og generalforsamlingen ser grunnlag for det. Hva som er forsvarlig egenkapital, må vurderes ut fra risikobildet den enkelte virksomhet står overfor. Departementets forslag om at egenbetalingen skal benyttes til den akkrediterte delen av utdanningen vil også gjelde for alternativ 3, men det er disse midlene som, ved en strengere regulering, kunne vært benyttet til utdanningen. Dette ville imidlertid også kunne gå på bekostning av investeringsvilje og etablering av nye private tilbud.

Departementet mener etter dette at begrensninger i utdelingsadgang kun i begrenset grad vil bidra til å sikre kvaliteten i utdanningen. Med utgangspunkt i at det er ønskelig at det skal være private utdanningstilbud uten tilskudd, og at det skal være mulig for nye tilbydere å ta nødvendig risiko for å utvikle slike, mener departementet at hensynet til ikke å regulere privat virksomhet strengere enn nødvendig bør prioriteres. Av hensyn til en regulering som er tydelig og forutberegnelig, og som tilrettelegger for et effektivt tilsyn med virksomheter som ikke mottar tilskudd, foreslår departementet å lovfeste alternativ 3.

Departementet mener på samme tid at utbytteadgangen i alternativ 3 skal være den eneste anledning virksomhetene har til å foreta utdelinger. Alternativet må ses i sammenheng med forslagene i kapitlene som setter tydeligere grenser for andre former for utdelinger. At utdelinger må foretas som utbytte, og dermed synliggjøres tydeligere i årsregnskapet, gjør at det blir mer åpenhet om de økonomiske gevinstene i sektoren. Dette legger også bedre til rette for at studentene får informasjon om hva som skjer med egenbetalingen.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje, fjerde og femte ledd og fagskoleloven § 15 fjerde, femte og sjette ledd.

8 Regulering av opparbeidede verdier

8.1 Bakgrunn

Det er en rekke grunner til at virksomheter avvikles, selges, omdannes, fusjoneres og fisjoneres. Bakgrunnen for å regulere disse eierdisposisjonene for private høyskoler og fagskoler er risikoen det kan medføre for at verdier som stammer fra tilskudd og egenbetaling, føres ut av virksomheten. Størstedelen av disse verdiene vil kunne være opparbeidet egenkapital som følge av at tilskudd og egenbetaling ikke er benyttet tidligere år. Muligheten til å overføre et positivt årsresultat er derfor et sentralt spørsmål for disse forslagene til regulering.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Overføring av positivt årsresultat

Å overføre et positivt årsresultat vil si å øke den opparbeidede egenkapitalen med årets resultat. Alternativet ville vært å tilbakeføre midlene, eller å opprette en forpliktelse til tilskuddsgiver tilsvarende overskuddet.

Universitets- og høyskoleloven legger ingen begrensninger på virksomhetenes adgang til å overføre et positivt årsresultat til påfølgende driftsår. I forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler gjentas lovens utdelingsforbud for institusjoner med tilskudd. Videre omtales 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 første setning er det nærliggende å forstå bestemmelsen slik at den regulerer

institusjoner med tilskudd. Reguleringen tilsier at en privat høyskole kan gå med overskudd og overføre dette til påfølgende driftsår. Formuleringen kan tilsi at dette må jevne seg ut «over tid», men sier ikke noe om i hvilket omfang man kan akkumulere overskudd. Dette tilsvarer statlige universiteter og høyskolars utvidede fullmakter som blant annet gir unntak fra bruttoprinsippet i staten (vedtak om nettobudsjettering). Dette innebærer i grove trekk at disse kan overføre et positivt årsresultat i motsetning til bruttobudsjetterte virksomheter som i prinsippet ikke kan disponere ubrukt driftsbevilgning i neste termin.¹

Reguleringen i egenbetalingsforskriften § 4-2 omtaler ikke egenbetaling. Som nevnt, er det kun formuleringen om at egenbetalingen skal komme studentene «til gode» som regulerer hvordan disse institusjonene kan disponere midlene sine. I fravær av reguleringer, vil også disse institusjonene ha mulighet til å overføre et positivt årsresultat til påfølgende driftsår.

Det er i dag ingen reguleringer som påvirker private fagskolars adgang til å overføre et positivt årsresultat til senere driftsår. Dette gjelder både fagskoler med og uten tilskudd.

8.2.2 Salg, omdanning, fusjon og fisjon

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven regulerer ikke private høyskoler og fagskolars adgang til å fusjonere og fisjonere, eller stiftelsers adgang til å omdanne virksomheten sin. Salg av private høyskoler eller fagskoler er ikke særskilt regulert.

Aksjerettslig fusjon er sammenslåing mellom aksjeselskaper eller selskap med begrenset

¹ For bevilgningsfinansierte aktiviteter ved statlige universiteter og høyskoler oppstår det ikke et positivt årsresultat selv om det er ubrukte midler ved årsslutt. Disse midlene avregnes og avsettes som en forpliktelse i balansen. I sammenlikningen med private høyskoler kan man veldig forenklet si at dette tilsvarer en akkumulering av opptjent egenkapital sett i forhold til adgangen til å se virksomheten som helhet over tid. Statlige universiteter og høyskoler kan også opparbeide overskudd fra oppdragsfinansiert aktivitet (for eksempel oppdragsforskning) og opparbeide virksomhetskapital (egenkapital) gjennom dette.

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 tilsvare 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 tilsvare langt på vei omdanning ved sammenslåing som nevnt i stiftelsesloven § 45 andre ledd bokstav b), fisjon tilsvare deling av stiftelser i § 45 andre ledd bokstav c.

I universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd er det fastsatt et forbud mot å gi økonomisk utbytte eller «*på annen måte*» overføre overskudd til eier eller nærstående for private høyskoler. 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, heter det at komme til gode-kravet blant annet innebærer et utdelingsforbud. Dette kan tolkes som at også andre måter å realisere gevinst er forbudt, herunder gjennom fusjon og fisjon.

I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler er det videre fastsatt følgende likelydende regulering:²

«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 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.

8.2.3 Avvikling

For institusjoner som mottar offentlig tilskudd, er det i universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre

ledd fastsatt et forbud mot å gi økonomisk utbytte eller «*på annen måte*» overføre overskudd til eier eller nærstående. Dette vil også omfatte transaksjoner i forbindelse med verdioverføring ved avvikling. Avvikling av virksomhet kan dermed ikke skje på en måte som gir økonomisk utbytte eller på annen måte overfører overskudd til eier eller dens nærstående.

Utdelingen vil ved avvikling måtte skje fra egenkapitalen som er de gjenværende verdiene i virksomheten. Egenkapitalen i et selskap vil bestå dels av innskutt kapital, dels av opptjent kapital. Den innskutte kapitalen er tilført selskapet fra eierne ved opprettelsen eller ved senere kapitalinnskudd, typisk ved aksjekapitalforhøyelser. Den opptjente kapitalen er summen av tidligere års overskudd i selskapet. Det er naturlig å forstå formuleringen i § 7-1 andre ledd andre punktum slik at den kun rammer overføring av opptjent kapital til eierne. En slik tolkning harmonerer med ordlyden og ivaretar formålet om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode.

I tilskuddsbrevet til fagskoler er det fastsatt at kravet om at midlene skal komme studentene til gode i innebærer «*blant annet et utdelingsforbud for inntekter fra offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling*». Ordlyden tolkes som at også andre måter å realisere gevinst er forbudt, herunder gjennom avvikling.

I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, er disse underlagt en særlig meldeplikt ved vesentlige endringer i virksomheten. Dette inkluderer avvikling.

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 og avvikling. Som nevnt i kapittel 7.2 har departementet lagt til grunn at vilkåret om at egenbetaling skal komme studentene til gode innebærer et forbud mot utdelinger som stammer fra studentenes egenbetaling.

8.3 Forslag i høringsnotatet

8.3.1 Overføring av positivt årsresultat

Departementet pekte på at det fortsatt bør være tillatt å overføre overskudd til påfølgende driftsår, og foreslo ingen begrensning på denne adgangen. Departementet viste likevel til at en uforholdsmessig akkumulering av egenkapital over tid vil kunne innebære en risiko for at tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode.

² Jf. hhv. tilskuddsbrev til private høyskoler og private fagskoler for 2016.

Departementet foreslo at det skal redegjøres for akkumulert overskudd som del av noteopplysningene til institusjonens årsregnskap. Departementet viste til at dette gir tilsynsmyndighet og andre interessenter muligheten til å vurdere risikoen over tid, og departementet kan se denne i forhold til størrelsen på tilskuddene. Departementet viste til at 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.

Departementet viste til at en eventuell regulering av adgang til å overføre et positivt årsresultat mellom driftsår er en presisering av forslagene om lovlig disponering. Departementet foreslo en hjemmel til å fastsette nærmere reguleringer om dette i forskrift.

8.3.2 Salg, omdanning, fusjon og fisjon

Departementet foreslo at det fastsettes krav til meldeplikt og dokumentasjonskrav ved fusjon, fisjon, omdanning og salg. Vilkårene for hvordan tilskudd og egenbetaling kan benyttes i drift og ved utdelinger vil gjelde tilsvarende ved slike disposisjoner. Det ble vist til at dette er en logisk konsekvens og en presisering av kravene til lovlig disponering av midlene.

Bakgrunnen for forslaget er at det kan knytte seg særlig risiko til hvordan tilskudd og egenbetaling blir ivarettatt ved slike transaksjoner. Tilsynsmyndigheten har en særlig interesse i å bli opplyst om at en virksomhet skal gjennomføre en av disse handlingene. Departementet mente derfor at tilsynsmyndigheten skal bli gjort oppmerksom på dette før transaksjonen gjennomføres.

Departementet foreslo at innholdet i meldeplikten er at virksomhet som driver NOKUT-akkreditert virksomhet må melde ifra til tilsynsmyndigheten før slike disposisjoner finner sted. Videre innebar forslaget at meldingen skal synliggjøre at midlene vil ivaretas i henhold til relevante krav i lov og forskrift gjennom den planlagte omdanningen, fusjonen eller fisjonen.

Departementet pekte på at det for salg kan være hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten gir en form for tilbakemelding på et forhåndsvarsel. Det ble likevel presisert at dette ikke skal frata tilsynsmyndigheten muligheten til å reagere på et senere tidspunkt dersom midlene likevel er benyttet i strid med kravene i lov og forskrift.

Departementet foreslo videre at det skal stilles krav til dokumentasjon i forbindelse med de aktuelle transaksjonene. Forslaget innebar et pålegg om å kunne dokumentere at midler ikke har blitt

ført ut av virksomheten i strid med bestemmelsene om lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling. For salg vil dette kravet omfatte både kjøper og selger, ettersom begge parter vil være omfattet av reguleringene.

Det kan være behov for å regulere praktiske sider ved meldeplikten og dokumentasjonskravene. Departementet foreslo derfor en hjemmel til å fastsette slike reguleringer i forskrift.

8.3.3 Avvikling

Departementet foreslo at regulering av avvikling følger de vurderinger og forslag som er gjort for utdelinger i drift. Departementet mente at det må være en konsistent sammenheng mellom disse reguleringene for å unngå insentiver til å legge ned virksomhet for å realisere en gevinst, i strid med utdelingsregulering. For private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, vil regulering av avvikling måtte reguleres tilsvarende som departementets alternativ 3.³

Departementet pekte på at regulering av avvikling er en presisering av utdelingsreguleringene. Departementet foreslo derfor en hjemmel som gir adgang til å fastsette nærmere reguleringer om avvikling i forskrift.

8.4 Høringsinstansenes syn

8.4.1 Overføring av positivt årsresultat

Alle høringsinstansene er enige i at det skal være anledning til å overføre et positivt årsresultat. De som støtter departementets forslag i sin helhet, eller ikke legger til noen forbehold, er *Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH)*, *VID vitenskaplige høyskole*, *Noroff Education*, *Organisasjon for Norske Fagskolestudenter*, *Kristne Friskolers Forbund*, *Abelia* og *Forum for Fagskoler*.

Virke støtter ikke at det skal gis en redegjørelse for planlagt/faktisk anvendelse av overskudd i note. De mener byrdene ved redegjørelsen ikke står i forhold til nytteverdien. *Virke* foreslår at informasjon eventuelt kan rapporteres direkte, og at denne ikke skal være gjenstand for innsyn. De argumenterer med at tilgang til denne informasjonen er konkurransevridende.

Høringsinstansene fra *ABN-konsernet* støtter ikke at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal redegjøre for planlagt bruk av egenkapitalen i note til årsregnskapet:

³ Se omtale av alternativene under kapittel 7.3.

«Mange aktører er i konkurransesituasjon med norske og utenlandske aktører. Å gi informasjon om planlagt anvendelse av virksomhetens egenkapital vil medføre en offentliggjøring av virksomhetsinterne planer som kan gi uheldige konsekvenser. Slik utfyllende informasjon bør heller gis tilsynsmyndighet på forespørsel. Skulle en slik rapportering bli gjort obligatorisk bør den innrettes mot departementet og informasjonen må behandles konfidensielt.»

8.4.2 Salg, omdanning, fusjon og fisjon

Alle åtte høringsinstansene som nevner temaet, støtter departementets forslag om meldeplikt ved salg, omdanning, fusjon og fisjon. Høringsinstansene fra *ABN-konsernet*, *Abelia* og *Forum for fagskoler* begrunner støtten for meldeplikt med at departementet har behov for å få bedre oversikt over utviklingen i sektoren.

ABN-konsernet og *Noroff Education* støtter forslaget om at en virksomhet som mottar tilskudd må fremlegge dokumentasjon som viser at offentlige tilskudd ikke anvendes i strid med vilkår i tildelingsbrev eller loven. Disse mener videre at planene skal forhåndsgodkjennes av departementet før omdanning, fusjon eller fisjon kan gjennomføres, og skriver: «*Forhåndsgodkjenning vil kunne være av avgjørende betydning for de valg aktørene og virksomhetene gjør. Reguleringen må være tydelig og gis på en måte som gir forutsigbarhet.*» Disse støtter ikke at departementet skal kunne endre sin vurdering i ettertid såfremt omdanning, fusjon og fisjon skjer i overensstemmelse med det som er forhåndsgodkjent.

ABN-konsernet, *Noroff Education*, *Abelia* og *Forum for Fagskoler* støtter ikke at det skal foreligge en forhåndsgodkjenning ved salg av private universiteter, høyskoler og fagskoler og salg av innmat. De skriver at de i stedet støtter ekspertgruppen sin vurdering om at dette er forhold mellom kjøper og selger.

ABN-konsernet og *Noroff Education* støtter ikke at regulering av forhåndsgodkjenning skal gjøres i forskrift fremfor i loven. De skriver at aktørene i bransjen må ha forutsigbarhet for at man kan forholde seg til de vedtak som fattes.

8.4.3 Avvikling

Det er 13 høringsinstanser som har merknad til forslaget om regulering av avvikling. For institusjoner som mottar tilskudd er det i hovedsak støtte til departementets forslag. Et eksempel på dette er høringsinstansene fra *ABN-konsernet* som

skriver at departementets forslag for regulering av de som mottar statstilskudd er en konsekvens av at eier ikke skal kunne motta utdeling fra statsstøttet virksomhet, og er konsistent med forslag om utdeling.

Høringsinstansenes innspill til regulering av institusjoner som ikke mottar tilskudd sammenfaller i all hovedsak med innspillene til forslaget om regulering av utdelinger. Fordelingen av støtte til henholdsvis alternativ 1, 2 og 3 om utdelingsregulering gjelder tilsvarende for regulering av avvikling.

Abelia og *Forum for Fagskoler* støtter alternativ 3 til regulering ved avvikling av virksomhet som ikke mottar statstilskudd. Forslaget er en konsekvens av alternativ 3 om utdeling og de skriver:

«Forslaget er etter vår mening det enkleste å praktisere og er det mest renskårne. Verdien som er skapt over tid tilfaller eieren som har investert kapital i virksomheten og som har tatt risikoen ved å investere i den. Forslaget er også best egnet for å unngå illojal tilpasning og krever lite oppfølging og kontroll. Modellen gir heller ikke insitament til å manipulere egenkapitalens størrelse, bl.a. ved å tilføre kapital som lån fremfor egenkapital, eller foreta utdeling på bekostning av virksomhetens behov da eier heller kan oppnå avkastning ved en fremtidig avvikling.»

Noen høringsinstanser har innvendinger til hvem likvidasjonsutbyttet skal tilfalle for institusjoner med statstilskudd. *Det teologiske menighetsfakultet* skriver at:

«Vi oppfatter at vedtektene for stiftelsen angir anvendelse av midlene dersom stiftelsen skulle opphøre. I MFs tilfelle er stiftelsens verdi knyttet til eierskap til MFs bygg i Gydasei 4, som i sin helhet ble finansiert ved private gaver, før MF fikk statsstøtte. Det ville være urimelig om en slik formuesverdi skulle tilfalle departementet dersom stiftelsen Det teologiske menighetsfakultet skulle opphøre. MF har i sine vedtekter fastslått at «Dersom styret finner at det ikke lenger er mulig å forfølge stiftelsen Det teologiske menighetsfakultets formål, kan den oppløses ved to tredjedels flertall. Midlene skal i så fall tilfalle Den norske kirke og brukes til stiftelsens formål.»

Hovedorganisasjonen Virke, *Abelia* og *Forum for Fagskoler* og høringsinstansene fra *ABN-konser-*

net mener at den resterende delen av likvidasjonsutbyttet bør man kunne søke departementet om å kunne overføre til annen akkreditert undervisningsinstitusjon som alternativ til tilbakebetaling.

Abelia og Forum for Fagskoler, *Noroff Education* og høringsinstansene fra ABN-konsernet støtter ikke forslag om at bestemmelser om avvikling skal reguleres i forskrift. De skriver at det er viktig at bestemmelsene rundt utdeling og avvikling av virksomhet reguleres tydelig og gir forutsigbarhet. De mener at bestemmelsene rundt avvikling derfor bør fremgå direkte av loven.

8.5 Departementets vurderinger

8.5.1 Overføring av positivt årsresultat

Opparbeiding av overskudd vil si å overføre et positivt årsresultat til egenkapitalen. Dette innebærer å overføre deler av inntektene til egenkapitalen, og det kan bidra til å styrke virksomhetens langsiktige økonomiske handlingsrom og soliditet. Samtidig innebærer det at inntekter fra tilskudd og egenbetaling ikke blir benyttet til formålet innenfor tilskuddsåret. Det kan gå ut over tilbudet til studentene dersom det benyttes færre penger enn forutsatt i studieperioden tilskuddet gjelder for. Dersom det opparbeides for stor egenkapital kan dette også bidra til økt risiko gjennom at konsekvensene kan bli mer omfattende ved eierdisposisjoner og andre transaksjoner. Dette kan føre til at midlene ikke kommer studentene til gode. Disse problemstillingene gjelder for institusjoner både med og uten tilskudd.

På den annen side kan akkumulering av opptjent egenkapital være formålstjenlig dersom midlene blir benyttet strategisk av virksomheten i et langsiktig perspektiv. Eksempler på dette er investeringer i oppgraderinger. Det vil også være positivt at soliditeten og likviditeten styrkes, og dermed sikkerheten for tilbudet til studentene.

Risikoen knyttet til en for stor oppbygging av egenkapital vil avhenge av om virksomheten er underlagt et utbytteforbud i drift og ved avvikling, og variere mellom institusjonene som mottar og ikke mottar tilskudd. Dersom institusjonen ikke kan ta ut midlene ved en eventuell avvikling, er det mindre grunn til å regulere akkumuleringen av opptjent egenkapital.

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. På den annen side kan

dette 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 eller uforholdsmessig egenkapitaloppbygging, noe som kan gi grunnlag for for tjeneste ved avvikling. Stor kapitaloppbygging kan også medføre for lite ressurser til løpende undervisning.

Departementet ser at det kan være utfordringer med fri adgang til å akkumulere opptjent egenkapital. Utmåling av tilskudd til den private høyskole- og fagskolesektoren baserer seg likevel ikke på antall studenter eller andre stykkprisberegninger og er derfor ikke uløselig knyttet til det enkelte år. Institusjonene har 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 en for lav egenkapital utgjør et problem med hensyn til likviditet og soliditet. Både for høy og for lav egenkapital kan dermed være et problem. Samtidig er det virksomhetens styre som står nærmest til å vurdere hva som er riktig størrelse på egenkapitalen. Etter departementets vurdering er det hensyn både for og imot regulering av et positivt årsresultat. Det er sentralt å vurdere spørsmålet slik at det settes i sammenheng med regelverket for øvrig for å unngå eventuelle uheldige konsekvenser som følge av disposisjonen av de opparbeidede verdiene.

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 er hensiktsmessig å begrense anledningen til å overføre et eventuelt positivt årsresultat mellom driftsår. I denne sammenheng kan det være relevant å sammenlikne med statlige universiteter og høyskoler som har utvidede fullmakter som blant annet gir disse unntak fra bruttoprinsippet 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 de regnskapsmessige avsetningene som følger av dette er satt av til konkrete formål. Departementet mener at de private tilbyderne av høyere utdanning i utgangspunktet også bør ha adgang til å se virksomheten over tid.

Departementet støtter likevel ekspertgruppens vurdering av risiko og mener at en ufor-

holdsmessig akkumulering av egenkapital over tid vil innebære en risiko for at tilskudd og egenbetaling ikke kommer studentene til gode. Departementet foreslo derfor i høringen en redegjørelse for akkumulert overskudd som del av noteopplysningene til institusjonens årsregnskap. Dette vil kunne gi tilsynsmyndighet, departement og andre interessenter muligheten til å vurdere denne risikoen over tid og departementet muligheten til å se denne i forhold til størrelsen på tilskuddene.

Enkelte høringsinstanser støtter ikke forslaget om at det skal redegjøres særlig for planlagt disponering av overførte midler, blant annet fordi nytteverdien av rapporteringen ikke står i forhold til rapporteringsbyrden. I stedet påpekes det at denne informasjonen kan være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten ved forespørsel. Departementet har tatt hensyn til disse argumentene og foreslår en plikt til å redegjøre etter pålegg fra tilsynsmyndigheten. Departementet ser at det kan være behov for å skjerme informasjon som påvirker konkurransesituasjonen. Tilsynsmyndigheten vil måtte vurdere den informasjonen med utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven §13.

Departementet viser til lovforslaget i universitets- og høyskoleloven § 8-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 sjette ledd.

8.5.2 Salg, omdanning, fusjon og fisjon

Forslag til regulering av salg, fusjon, fisjon og omdanning gjelder alle private høyskoler og fagskoler. Anledningen til å foreta utdelinger reguleres av aksjeloven og stiftelsesloven i tillegg til de særlige kravene som gjelder etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Utdelingsreguleringen gjelder generelt, og disse reguleringene vil gjelde tilsvarende ved salg, fusjon, fisjon og omdanning. Videre vil kravene til å synliggjøre i regnskap og gjennom øvrig dokumentasjon at midlene er ivaretatt i tråd med loven, gjelde tilsvarende.

Ved et salg av en virksomhet vil egenkapitalen, både innskutt og opptjent, normalt inngå direkte eller indirekte som et element i vederlaget. Ved salg føres ikke verdier ut av selve virksomheten. Eier oppnår likevel en mulig gevinst som utløses ved overdragelse av eiendomsretten til virksomheten til kjøper.⁴ Under forutsetning av at et salg av virksomhet skjer mellom to uavhengige parter, eller til markedsmessige vilkår mellom nærstående parter, innebærer ikke selve salget uttak av midler fra virksomheten.

Fusjon, fisjon og omdanning er legitime måter å omstrukturere et selskap på. Ofte vil omstrukturerer

være motivert ut fra et ønske om å få bedre struktur og organisering av virksomheten, eller å kunne legge bedre til rette for effektiv og faglig god drift. Dette er legitime formål som også kan gi bedre ressursutnyttelse av tilskudd og egenbetaling. Departementet mener dermed ikke det bør legges begrensninger på NOKUT-akkrediterte institusjoners muligheter for å omorganisere virksomheten.

Departementet ser likevel at slike disposisjoner kan innebære en risiko for omgåelse av kravene til bruk av tilskudd og egenbetaling. Omstruktureringer kan gjennomføres på ulike 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, også i kombinasjon med salg, vil derfor kunne være komplekse og mangeartede.⁵

Risikoen ved fisjon kan være at verdier som stammer fra tilskudd og egenbetaling overføres til et annet selskap i forbindelse med delingen. I lys av reguleringen av hva tilskuddsmidler kan brukes til, vil en slik verdioverføring være ulovlig. Det kan i praksis likevel være vanskelig å avdekke. Risikoen ved omdanning kan blant annet være den samme som ved fisjon hvor verdier kan overføres til et annet formål eller en annen virksomhet ved for eksempel deling eller oppløsning av en stiftelse.

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven gir restriksjoner på hvordan midlene kan benyttes i drift, og for adgangen til å foreta utdelinger. Kravene gjelder på generelt grunnlag, og gjelder tilsvarende ved de her nevnte disposisjonene. Forslaget om at NOKUT-akkreditert utdanning skal drives som aksjeselskap eller stiftelse

⁴ En tilsvarende situasjon vil oppstå ved at deler av den samlede virksomhet fisjoneres ut eller selges til eier eller eiers nærstående. Et eksempel kan være at eiendom selges til et selskap eid av eier eller eiers nærstående, som så leier lokalene tilbake til virksomheten. Virksomheten som blir den nye eier av eiendommen kan deretter avhendes slik at verdien av dette 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. Situasjonen vil også omfattes av omtalen av krav til bruk i drift jf. kapittel 5 og krav til handel med nærstående, jf. kapittel 6.

⁵ Med hensyn til kravene i sektorreguleringene vil slike disposisjoner kunne føre til at sporing av tilskuddsmidler, egenbetaling og verdier opptjent fra disse midlene blir vanskeligere. Midlene kan blandes inn i andre organisasjoner, og særlig vil det være krevende dersom disse igjen har ulike organisasjonsformer.

innebærer at selskapslovgivningens regulering av omdanning, fusjon og fisjon vil omfatte alle virksomheter som driver akkreditert utdanning. Reguleringene i stiftelsesloven og aksjeloven er begrunnet i alminnelige selskapsrettslige hensyn, som etterrettelighet og sporbarhet. Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven skal i tillegg til dette ivareta hensynet til at midlene benyttes i tråd formålet.

Departementet mener på denne bakgrunn det bør innføres en plikt om å varsle tilsynsmyndigheten dersom det planlegges gjennomført en omdanning, fusjon eller fisjon for hele eller deler av virksomheten som driver NOKUT-akkreditert virksomhet. En slik plikt bør gjelde for alle institusjoner, og omfatte både de som mottar og ikke mottar tilskudd. Også institusjoner som ikke mottar tilskudd er underlagt reguleringer av hvordan midlene kan benyttes i drift, og er underlagt også øvrige reguleringer som stiller krav til virksomheten. I tråd med de generelle innspillene om forholdet mellom lov og forskrift, mener departementet at reguleringen om meldeplikt bør fastsettes i lov. Dette kan bidra til å skape mer forutsigbarhet om hvilke plikter virksomhetene har før slike transaksjoner og disposisjoner gjennomføres.

Hensikten bak reguleringen er å gi tilsynsmyndighet et forvarsel og en anledning til å være særlig oppmerksom på den planlagte disposisjonen og vurdere risiko som er omtalt ovenfor. Tilsynsmyndigheten skal varsles før disposisjonen gjennomføres. Meldeplikten gjelder hele rettssubjektet slik at også avhending eller fisjon av deler av virksomheten som ikke driver NOKUT-akkreditert virksomhet er omfattet. Ved salg, fusjon og fisjon vil meldeplikten gjelde for begge rettssubjekter som er involvert. Tilsvarende vil begge virksomheter være ansvarlig for å synliggjøre at midlene blir ivaretatt i tråd med kravene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Departementets forslag om meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og avvikling får bred støtte. Innspillene går i hovedsak på hvilken karakter og virkning meldeplikten skal ha. Enkelte høringsinstanser mener meldeplikten skal ha karakter av en forhåndsgodkjenning, som tilsier at tilsynsmyndigheten godkjenner den planlagte aktiviteten. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten skal gi et tilsagn som innebærer en forhåndsgodkjenning ved planer om fusjon, fisjon omdanning eller salg. Selv om det legges frem planer for hvordan midlene skal ivaretas ved slike disposisjoner, vil dette ikke innebære en sikkerhet for at midlene faktisk blir ivaretatt slik planen er fremlagt. For tilsynsmy-

digheten vil det ikke være mulig å slå fast at midlene blir disponert i tråd med regelverket før de aktuelle aktivitetene faktiske er foretatt. Det er først når for eksempel en fusjon er gjennomført at tilsynsmyndigheten kan gå inn i regnskapsmaterialet og vurdere om midlene er ivaretatt i tråd med regelverket. Departementet peker likevel på at tilsynsmyndigheten vil ha anledning til å reagere dersom det blir lagt frem en plan for gjennomføring av for eksempel et salg, som er i strid med kravene til hvordan tilskudd og egenbetaling skal ivaretas. Det presiseres videre at meldeplikten ikke flytter ansvaret for at midlene disponeres på lovlig måte ved en av de aktuelle transaksjonene over på tilsynsmyndigheten. Det er fortsatt virksomheten som har ansvaret for at tilskudd og egenbetaling blir ivaretatt i tråd med øvrige reguleringer.

Departementet mener det bør fastsettes særlige dokumentasjonskrav for salg, fusjon, fisjon eller avvikling. Dokumentasjonspliktene vil også gjelde for begge eller alle rettssubjektene som er involvert i transaksjonene. Det kan være behov for å regulere praktiske sider ved meldeplikten og dokumentasjonskravene, og departementet mener det er hensiktsmessig at dette fastsettes i forskrift. Hensikten er at tilsynsorganet skal ha mulighet til å vurdere i hvert enkelt tilfelle hvorvidt et salg eller en omstrukturering er gjennomført i tråd med sektorlovgivningen eller aksje- eller stiftelsesloven. Forhold det kan være behov for å regulere i forskrift, kan være formkrav, frister og praktiske sider ved meldeplikten. Det kan også være behov for reguleringer om hvordan det skal synliggjøres at tilskudd og egenbetaling er disponert i tråd med kravene for øvrig.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-6 andre og tredje ledd og fagskoleloven § 18 andre og tredje ledd.

8.5.3 Avvikling

I tråd med forslaget om at alle virksomheter må drives som aksjeselskap eller stiftelser, vil også avvikling omfattes av generell regulering i selskapslovgivningen. For aksjeselskaper innebærer dette at reglene i aksjelovens kapittel 16 gjelder, mens for stiftelser er dette regulert i stiftelsesloven kapittel 6. Studieforbund vil ikke være omfattet av disse selskapsrettslige reglene, men være underlagt reguleringene i fagskoleloven.

Departementet foreslår et fortsatt utdelingsforbud for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, se kapittel 7. Ved en avvikling vil i alminnelighet gjenværende midler, etter at selskapets

forpliktelser er oppfylt, tilfalle eierne som likvidasjonsutbytte. Avvikling kan på denne måten innebære en omgåelse av reguleringene om utdelingsadgang for private høyskoler og fagskoler som ikke fanges opp av aksjeloven og stiftelsesloven.

Med utgangspunkt i forslag til regulering av utdelinger i kapittel 7, vil forslag til regulering av avvikling i hovedsak gjelde institusjoner som mottar tilskudd. Departementet viser til at foreslått regulering av utdeling vil gjelde på generelt grunnlag, og vil gjelde tilsvarende for hvordan midlene disponeres ved avvikling. Departementet mener dette følger som en logisk konsekvens av regulering av krav til disponering av tilskudd og egenbetaling, og mener regulering av avvikling er en presisering av utdelingsreguleringen. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn i friskoleloven.

Det er departementets vurdering at det må være en konsistent sammenheng mellom utdelings- og avviklingsreguleringene 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. Høringsinstansene gir bred støtte til forslaget om at det er behov for å regulere avvikling. Instansene som særlig omtaler dette mener tilsvarende som departementet at dette er en naturlig forlengelse av utbytte-reguleringen.

Enkelte høringsinstanser har problematisert forholdet mellom lov og forskrift. Blant annet pekes det på at regulering av avvikling av virksomheten er av stor betydning, noe som tilsier at forholdet bør reguleres i lov. Krav til hvordan midlene skal disponeres ved avvikling er en direkte konsekvens av den lovfestede utdelingsreguleringen, og innebærer etter departementets mening kun en presisering. Departementet ser at regulering av avvikling er av stor betydning for virksomheten. Etter departementets mening er det prinsipielle utgangspunktet for regulering av avvikling allerede fastsatt i lov på bakgrunn av utdelingsreguleringen. Departementet mener at de nærmere praktiske konsekvensene av dette skal reguleres i forskrift. Dette vil inkludere fordelingsnøkklene for hvordan likvidasjonsutbytte skal fordeles og andre praktiske og tekniske forhold knyttet til avvikling.

For private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, følger departementet langt på vei anbefalingen fra ekspertgruppen som på dette området

er samstemt, og som har støtte hos høringsinstansene. Dette innebærer at ved avvikling av private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, og som er organisert som aksjeselskap, mener departementet at det er rimelig at en andel av likvidasjonsutbyttet tilsvarende innskutt kapital kan tilfalle eierne. Verdien skal beregnes etter virkelig verdi på dagen for avviklingen. For stiftelser er det ikke eiere som har krav på innskutt kapital, og avvikling følger stiftelseslovens bestemmelser hva gjelder resterende kapital.

I tråd med tilskuddsbrevet skal en privat høyskole eller fagskole som velger å avvikle driften varsle tilsynsmyndigheten. Departementet foreslår en meldeplikt for institusjonene som skal gjennomføre fusjon, fisjon, omdanning eller salg. Tilsynsmyndigheten har en særlig interesse i å kontrollere at midlene blir tilstrekkelig ivaretatt også ved avvikling. Departementet foreslår derfor at det skal sendes varsel til tilsynsmyndigheten før en prosess om avvikling settes i gang.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at det er ønskelig å kunne søke om å overføre resterende del av likvidasjonsutbyttet til en annen institusjon ved avvikling. Forum for Fagskoler skriver at de har erfaring med tilfeller der medlemsskoler av ulike årsaker måtte legges ned: *«I de sakene har vi inngått en tett samarbeid med NOKUT og bidratt til at studentene har fått anledning til å fullføre utdanningen sin ved en annen medlemsskole. Dette medfører en stor økonomisk belastning for skolen som tar imot studentene. Det er derfor av avgjørende betydning at eventuelle resterende offentlige tilskudd og egenbetaling følger med studentene i skolen som gir dem anledning til å fullføre sin utdanning.»* Departementets forslag til regulering stenger ikke for en slik adgang til å søke tilskuddsgiver om anledning til å overføre resterende del av likvidasjonsutbyttet.

For institusjoner som ikke mottar tilskudd vil det etter foreliggende forslag til utdelingsregulering ikke være tilsvarende behov for å regulere avvikling. Tilsynsmyndigheten vil likevel ha et behov for å motta informasjon om at virksomheten planlegges avviklet. Det foreslås derfor en tilsvarende plikt for å varsle tilsynsmyndigheten før en prosess om avvikling iverksettes.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje, fjerde og femte ledd og § 8-6 andre og tredje ledd og fagskoleloven § 15 fjerde, femte og sjette ledd § 18 andre og tredje ledd.

9 Avtaler med nærstående

9.1 Bakgrunn

Handel med nærstående er kjøp av varer eller tjenester eller andre overføringer mellom selskaper kontrollert av samme eier, eller av personer som karakteriseres som nærstående etter for eksempel aksjeloven, stiftelsesloven eller andre rettsregler. Det er et grunnleggende prinsipp at transaksjoner med nærstående skal gjennomføres på alminnelige markedsmessige vilkår. Dette kjennetegnes av at tjenesten eller varen er verdsatt til markedspris. Markedspris kan for eksempel beskrives som den pris uavhengige aktører i markedet tilbyr en tilsvarende tjeneste eller vare til.

Det sentrale hensynet bak regulering av avtaler med nærstående er å hindre at verdier overføres til eier eller eiers nærstående i den hensikt å omgå en regulering eller lignende. 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 eller tjenester. Dette kan for eksempel lede til overprising av varer eller tjenester, uforholdsmessig store innkjøp, u hensiktsmessig oppstyking av innkjøp, særlig gunstige lån og lignende.

Ekspertgruppen la til grunn at det i universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren gjør seg gjeldende en særlig risiko for at handel med nærstående skjer etter andre vilkår enn markedspris. På bakgrunn av blant annet utdelingsforbudet, vil en utdanningstilbyder kunne ha et ønske om å føre midler ut av den regulerte virksomheten og over i et selskap som fritt kan disponere midlene.

9.2 Gjeldende rett

Private høyskoler og fagskoler skal etter loven la tilskudd og studentenes egenbetaling «*komme studentene til gode*». Avtaler med nærstående må vurderes i lys av dette kravet.

For private høyskoler som mottar statstilskudd følger det av universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd at institusjoner ikke kan gi økonomisk utbytte «*eller på annen måte overføre over-*

skudd til eier eller dennes nærstående». Departementet legger til grunn at dette innebærer at handel med nærstående skal skje på markedsmessige vilkår. I egenbetalingsforskriften § 4-2 står det videre:

«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».

Formuleringen innebærer blant annet at handel med nærstående skal skje på markedsmessige vilkår. «*Annen virksomhet*» inkluderer både annen virksomhet enn den NOKUT-akkrediterte utdanningsvirksomheten som drives i samme rettssubjekt,¹ og virksomhet utenfor rettssubjektet.

I vedlegg til det årlige tilskuddsbrevet til private høyskoler oppstilles det krav om at det skal foreligge en omtale av eventuelle transaksjoner mellom tilskuddsmottaker og nærstående enheter, og at det skal gis en erklæring om at pris på slike transaksjoner eller internttransaksjoner på best mulig måte er fastsatt etter markedsmessige vilkår.² For tilskuddsmottakere som driver annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert utdanning i samme rettssubjekt 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. Det er ikke fastsatt bestemmelser i universitets- eller høyskoleloven for private høyskoler som ikke mottar statstilskudd.

Utover det overordnede kravet om at midlene skal komme studentene til gode, er avtaler med nærstående ikke regulert i fagskoleloven. I det

¹ Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

² For inneværende år se vedlegget «*Rapporteringskrav for 2016*». Tilnærmet likelydende vedlegg følger tilskuddsbrevet hvert år. Se punktet *krav til ledelseskommmentarer for årsregnskap*.

årlige tilskuddsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til fagskoler som mottar statstilskudd er det fastsatt at transaksjoner med nærstående skal rapporteres og kommenteres.

Hvem som er å regne for nærstående er ikke regulert i fagskoleloven eller universitets- og høyskoleloven. For å definere innholdet i begrepet må man se hen til øvrige regler.

9.3 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet egne bestemmelser om handel med nærstående i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Bakgrunnen for forslaget var den særlige risikoen for uberettigede overføringer av midler til nærstående som etter departementets mening er tilstede i høyskole- og fagskolesektoren. Departementet foreslo å lovfeste prinsippet om at private høyskoler og fagskoler ikke kan foreta transaksjoner eller på annen måte overføre midler til eier, eiers nærstående eller foretak i samme konsern, på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Forslaget gjaldt både institusjoner om mottar og ikke mottar tilskudd.

Departementet foreslo videre at institusjonen skal kunne dokumentere at alle transaksjoner med nærstående er gjennomført på markedsmessige vilkår, og dermed godtgjøre at transaksjonene er gjennomført som mellom uavhengige parter. Departementet foreslo videre at tilsynsmyndigheten skal ha innsynsrett i regnskapsmateriale knyttet til slike transaksjoner både hos eier eller nærstående parter.

Departementet foreslo hjemmel til å gi forskrift om handel med nærstående. Aktuelle eksempler var nærmere regulering av krav til dokumentasjon, fremgangsmåte for innhenting av dokumentasjon, konsekvenser ved mangelfull dokumentasjon med videre.

9.4 Høringsinstansenes syn

Det er 17 høringsinstanser som har omtalt forslaget om regulering av transaksjoner med nærstående. Av disse støtter ti instanser forslaget. Blant disse er *Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning*, *Abelia* og *Nettverk for private høyskoler*. VID vitenskapelige høgskole uttaler om dokumentasjonskravet at

«En slik bekreftelse vil virke bevisstgjørende og bidra til å redusere risikoen for feilaktig prissetting av transaksjoner.»

Syv høringsinstanser har innvendinger til eller er imot forslaget. Disse syv er *Virke*, *Kristne Friskolers Forbund*, *Bjørknes Høgskole*, *Treider Fagskoler*, *Anthon B Nilsen Utdanning (ABN)*, *Westerdals Oslo ACT* og *NKI nettstudier*.³ Motstanden begrunnes blant annet med at en særlig regulering vil være unødvendig, sammenholdt med departementets forslag om krav til organisering som aksjeselskap eller stiftelse. Kristne Friskolers Forbund peker på at markedet private høyskoler og fagskoler opererer i ikke er reelt, og at det derfor har liten verdi å se på konkurrerende priser. Virke uttaler om kravet til dokumentasjon og godtgjøring:

«Virke kan vanskelig se at et krav om en egen uttalelse fra ledelsen knyttet til handel med nærstående parter vil bidra til å redusere risikoen for feilaktig prissetting av transaksjoner. En slik bekreftelse vil riktignok virke bevisstgjørende. Den vil imidlertid ikke innebære noen form for korrigerende av eventuelle feil eller mangler med hensyn til transaksjoner som ikke er verdsatt riktig, og som i forlengelsen av dette medfører en uriktig verdioverføring fra virksomhet til nærstående part.»

I de fem høringsvarene fra ABN-konsernet vises det til at en erklæring fra styret eller daglig leder ikke vil ha noen egenverdi.

Høringsinstansene har imidlertid i hovedsak fokusert på departementets forslag om at institusjonen i møte med departementet skal måtte dokumentere at eventuell handel med nærstående er gjennomført til en pris som ikke avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. VID vitenskapelige høgskole anmoder

«(...) dog om at det gjøres tydelig at bevisbyrden for transaksjonene har skjedd på markedsmessige vilkår ikke tillegges den enkelte virksomhet.»

Virke og de fem instansene fra ABN-konsernet mener også at departementets forslag om å pålegge styret å godtgjøre overfor departementet at transaksjoner gjennomført med nærstående parter er gjennomført som mellom uavhengige parter, er for inngripende.

³ De fem sistnevnte inngår alle i Anthon B Nilsen-konsernet.

ABN-konsernet begrunner sin motstand mot denne delen av forslaget slik:

«Når det gjelder forslag til krav om at institusjonen skal kunne «godtgjøre» rett prisfastsetting så mener vi det er uheldig om man legger opp til en nærmest «omvendt bevisbyrde». Transaksjoner skal dokumenteres, og vi mener at det må være tilstrekkelig at det av under-dokumentasjonen fremgår hvordan og hvorfor prisfastsetting (og øvrige vilkår) er fastsatt som de er, siden det i praksis vil kunne foreligge flere alternativer. Under revisors gjennomgang, og under evt. tilsyn fra departementet, blir det granskers oppgave å vurdere om transaksjonens vilkår, prisfastsettingen og dokumentasjonen er tilfredsstillende.»

9.5 Departementets vurderinger

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

Departementet foreslår at NOKUT-akkreditert utdanning skal drives som aksjeselskap, stiftelse eller studieforbund. Lovgivningen som regulerer aksjeselskaper og stiftelser omfatter også reguleringer av transaksjoner med nærstående. Enkelte høringsinstanser mener det er unødvendig med en særlig regulering av problemstillingen i fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Aksjeloven regulerer avtaler med nærstående, og skal sikre at slike disposisjoner skjer til markedsvilkår. Aksjelovens regulering av avtaler med nærstående tar likevel ikke høyde for den særegne risikoen knyttet til slike transaksjoner i lys av reguleringene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Stiftelser er selveiende rettssubjekter som per definisjon ikke har eiere. Stiftelses-

loven setter derfor ikke samme begrensninger for transaksjoner med personer eller virksomheter i et interessefellesskap som aksjeloven.

Departementet mener at den særlige risikoen som gjør seg gjeldende for slike transaksjoner ved fagskoler eller høyskoler taler for at det er behov for å gjenta og presisere reglene om handel med nærstående i sektorlovgivningen. For å i størst mulig grad beskytte studentenes egenbetaling og statens midler i tråd med kravene i lovgivningen, mener departementet at det er behov for å lovfeste prinsippet om at avtaler med nærstående skal skje på vilkår som ikke avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Departementet mener en slik presisering i sektorlovgivningen vil bidra til et tydeligere regelverk. Departementet antar også at styret og andre vil kunne bli mer bevisst på problemstillingen. En lovfesting av krav til avtaler med nærstående i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven vil etter departementets syn i større grad kunne bidra til at studentenes og statens penger disponeres i tråd med loven.

Et ytterligere moment som taler for en slik løsning er departementets forslag om å la fagskoleutdanning som drives i studieforbund få fortsette i denne organisasjonsformen. Voksenopplæringsloven har ikke reguleringer om handel med nærstående for studieforbund.

Risikoen for at transaksjoner skal gjennomføres på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, vil først og fremst knytte seg til utdanningsinstitusjoner organisert som aksjeselskaper. Departementet ser samtidig at transaksjoner gjennomført av eller med tilbydere organisert som stiftelser i prinsippet vil kunne reise tilsvarende problemstillinger som for aksjeselskaper. Dette kan blant annet knytte seg til handel med eller mellom personer i styret og ledelsen. Tilsvarende gjelder etter departementets mening for studieforbund.

Departementet foreslår at krav til handel med nærstående etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven skal gjelde alle private høyskoler og fagskoler. Dette omfatter institusjoner organisert som både aksjeselskap, stiftelse og studieforbund, og institusjoner med og uten tilskudd.

Departementet legger videre til grunn at prinsippet om at transaksjoner med nærstående skal gjennomføres på vilkår som ikke avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, skal gjelde for alle disposisjoner som overfører verdier til eier eller eiers nærstående eller tilsvarende. Dette inkluderer lån, sikkerhetsstillelse, pantsettelse med mer. Kravet vil gjelde generelt,

enten i drift, ved avvikling, salg, fusjon og fisjon eller omdanning av virksomheten.

I lys av den særlige risikoen for at midler føres ut av virksomheten gjennom avtaler med nærstående, mener departementet at det bør stilles særlige dokumentasjonskrav til slike transaksjoner.⁴ Ulovlig prising av varer og tjenester kan være vanskelig å avdekke, og særlig krevende i utdanningsmarkedet, hvor markedspris kan være utfordrende å fastsette for utenforstående. Dette kan etter departementets syn føre til en utfordrende bevissituasjon. Departementet foreslår derfor at det innføres en plikt for virksomhetene til å kunne dokumentere at avtaler med nærstående har skjedd på markedsmessige vilkår. Dette innebærer at virksomhetene må kunne underbygge og redegjøre for prissetting mv. Det er partene som foretar transaksjonen som står nærmest til å redegjøre for premissene for prissettingen og andre forhold som vil være av betydning for vurderingen av om vilkårene avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Dokumentasjonsplikten vil etter departementets syn gi tilsynsmyndigheten et godt utgangspunkt for å vurdere transaksjoner med nærstående i lys av det foreslåtte kravet.

I fravær av en plikt til å dokumentere handel med nærstående vil tilsynsmyndigheten risikere å måtte bruke uforholdsmessig mye ressurser på å avdekke eventuelt grunnlag for prissettingen eller lignende. Dersom virksomheten ikke har sørget for tilstrekkelige underlagsdokumenter mv. vil dette kunne innebære at det ikke er en reell mulighet å vurdere transaksjonen etter regelverket. Forslaget innebærer at manglende eller ufullstendig dokumentasjon knyttet til handel med nærstående kan gi grunnlag for reaksjoner fra departementet, jf. kapittel 14.

I tillegg til det foreslåtte kravet om dokumentasjon hos tilbyderen mener departementet det er behov for hjemmel for innsyn i dokumentasjon

knyttet til avtalen hos de nærstående parter som transaksjonen er gjennomført med. Dette er virksomheter som i utgangspunktet ikke er underlagt universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven. I lys av å være nærstående vil de likevel ha et særlig tilknytningsforhold til den regulerte virksomheten. Departementet viser til behovet for et effektivt tilsyn, samt den særegne risikoen redegjort for under punkt 9.1, og mener at forslaget om innsynsrett er nødvendig og forholdsmessig.

Aksjeloven § 1-5 og stiftelsesloven § 5 inneholder definisjoner av hvem som er nærstående. Departementet mener dette danner et godt utgangspunkt for vurderingen av hvem som er nærstående for institusjoner organisert som henholdsvis aksjeselskap eller stiftelse. Samtidig mener departementet at også andre kan ha en særskilt tilknytning til virksomheten, på en måte som kan medføre risiko for at avtaler ikke skjer til markedsmessige vilkår. En interesstilknytning kan foreligge uavhengig av slektskap eller bestemmende eierandel i det medkontraherende selskapet. Departementet ser derfor at det kan være behov for en videre definisjon av hvem som er å regne for nærstående enn hva som følger av aksjeloven § 1-5 og stiftelsesloven § 5. Departementet foreslår at hvem som skal regnes som nærstående fastsettes nærmere i forskrift.

Departementet mener at kravene som legges på institusjonene knyttet til handel med nærstående, skal fremgå av loven. Imidlertid mener departementet at det kan være behov for å regulere enkelte forhold i forskrift, i tillegg til hvem som skal regnes som nærstående. Dette kan for eksempel være fremgangsmåte ved kontroll knyttet til handel med nærstående, standarder for dokumentasjon, konsekvenser ved mangelfull dokumentasjon, fremgangsmåte for innhenting av dokumentasjon, frister og andre prosessuelle spørsmål.

Departementet viser til forslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-4 og fagskoleloven § 16.

⁴ Se kapittel 13 og omtalen av regnskapslovens § 7-30b.

10 Styrets oppgaver og plikter

10.1 Gjeldende rett

Private høyskoler skal ledes av et styre som øverste organ, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd. Formuleringen innebærer at alle private høyskoler, uavhengig av selskapsform, skal ha et styre som plikter å påse at krav i eller i medhold av lov og tilskuddsbrev overholdes. Universitets- og høyskoleloven § 8-2 første ledd fastsetter at enhver beslutning som treffes av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. Bestemmelsen er gjennom langvarig praksis tolket slik at den ikke griper inn i for eksempel generalforsamlingens myndighet. I andre ledd fastsettes det at styret kan delegerer plikter etter universitets- og høyskoleloven, med mindre det følger av loven at styret selv skal fatte vedtak.

Fagskoler skal etter fagskoleloven § 3 første ledd ha et styre som øverste ansvarlige styringsorgan. Bestemmelsen regulerer både offentlige og private fagskoler. Videre innebærer dette at styret plikter å tilse at krav i lov, i medhold av lov eller i tilskuddsbrev overholdes. I andre ledd er styrets ansvar presisert nærmere:

«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 godkjenningsorganet og utdanningssøkende, er korrekte og fullstendige.»

Etter fagskoleloven § 3 tredje ledd har fagskolestyret anledning til å delegerer myndighet, med mindre annet er fastsatt. Departementet har hjemmel til å gi forskrift om organisering, styring og ledelse av fagskoleutdanning, jf. fagskoleloven § 3 syvende ledd. Denne hjemmelen er ikke brukt.

Avhengig av hvilken organisasjonsform virksomheten har valgt, vil styrets oppgaver og plikter, samt eventuelt forhold mellom styringsorgan og eierorgan, også reguleres av annen lovgivning. For aksjeselskap er generalforsamlingen

det øverste organet i virksomheten, jf. aksjeloven § 5-1 første ledd. Etter stiftelsesloven § 30 er styret stiftelsens øverste organ. Kravet om at private høyskoler og fagskoler skal ledes av et styre, griper ikke inn i den alminnelige ansvarsfordelingen som følger av aksjeloven.

10.2 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at forslaget om krav til organisasjonsform vil innebære at alle private høyskoler og fagskoler som driver NOKUT-godkjent utdanning må drive som aksjeselskap eller stiftelse. I tråd med dette vil alle private institusjoner ha et styre. Enkelte av styrets plikter er presisert i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven i dag. Departementet mente det er behov for å regulere også andre sider av styrets plikter særskilt i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, med utgangspunkt i de særlige hensynene som gjør seg gjeldende i utdanningssektoren.

Departementet foreslo at det fastsettes i universitets- og høyskoleloven at styret ved private høyskoler skal sørge for at studentene får et tilbud som er i samsvar med bestemmelsene i loven. En slik presisering finnes allerede i fagskoleloven.

Departementet foreslo å pålegge styrene ved private høyskoler og fagskoler en plikt til å fatte et årlig vedtak om at det er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Det ble foreslått at vedtaket skal være begrunnet. Dette forutsetter en særlig gjennomgang av blant annet virksomhetens økonomiske situasjon før vedtaket fattes. Formålet bak forslaget var å gi studentene en høyere grad av sikkerhet for at de får fullføre det forestående studieåret. Departementet pekte videre på at en plikt til å fatte et slikt vedtak kan virke bevisstgjørende på styret. Departementet foreslo at vedtaket skal fattes før opptak til nytt studieår.

Departementet foreslo videre å pålegge styrene ved private høyskoler og fagskoler å etablere rutiner for internkontroll. Krav til internkontroll innebærer at styret plikter å gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre at tjenestene

leveres til studentene i samsvar med akkreditering, øvrige krav i lov og forskrift og tilskuddsbrev. Departementet foreslo en hjemmel til å gi forskrift om slik internkontroll.

10.3 Høringsinstansenes syn

19 høringsinstanser har merknader til forslaget. 13 instanser støtter forslagene, mens seks går imot. Disse seks er de fem høringsinstansene fra *Anthon B Nilsen-konsernet*, samt *Norske fag- og fri-skolers landsforbund*. Også blant de 13 høringsinstansene som uttaler at de støtter forslagene er det enkelte merknader til deler av forslaget.

VID vitenskapelige høyskole viser til at departementets forslag vil komme i tillegg til regler i aksje- og stiftelseslovgivningen. Høyskolen mener likevel det kan være gode grunner for å fastsette enkelte særlige krav til institusjonens styre i sektorlovgivningen, og støtter derfor forslaget.

NOKUT sier at det er positivt at styrets ansvar presiseres, men mener at det må presiseres slik at institusjonen har ansvar for hele studieløpet.

Når det gjelder forslaget om innføring av hjemmel for internkontroll, uttaler *Det teologiske menighetsfakultet* at de har forståelse for forslaget, men at

«(...)departementet synes å stille høyere krav til «systematiske kontrolltiltak» (internkontroll) for styrer ved private høyskoler enn ved statlige.»

Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning sier at de støtter departementets forslag, men legger til at

«[K]ravet om internkontroll (...) ikke er nødvendig å få inn i ny universitets- og høyskolelov, men at det er tilstrekkelig at dette enten reguleres i forskrift eller tildelingsbrev.»

Virke mener at forslaget om internkontroll vil bety en unaturlig arbeidsdeling mellom styret og ledelsen.

Organisasjon for norske fagskolestudenter og *NOKUT* støtter forslaget om at vedtak om oppstart skal fattes før opptak. Det er imidlertid et flertall av høringsinstanser som går imot forslaget om at styret skal fatte slikt oppstartsvedtak *før opptak*. Også blant de som støtter forslaget argumenteres det for at et slikt vedtak i stedet bør fattes *før studiestart*. Dette gjelder blant annet *Noroff Education*, *Abelia* og *Studieforbundet AOF*.

Begrunnelsen er blant annet at det er først ved studiestart at styret kan ha tilstrekkelig grunnlag for å fatte en kvalifisert beslutning om igangsetting. *Virke* ber også om at departementet revurderer om det er hensiktsmessig å innføre et slikt krav til oppstartsvedtak.

Abelia og *Forum for fagskoler* uttaler begge at

«Mange fagskoler og høyskoler har løpende opptak fram til studiestart. Samtidig pålegger Forbrukerombudet private skoler at studiekontraktene gir studentene anledning til å trekke seg fram til studiestart, uten å bli belastet for noe annet enn en mindre registreringsavgift. Det er derfor først ved studiestart at styret ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å kunne foreta en forsvarlig avgjørelse. I følge anbefalte studiekontrakter fra Forbrukerombudet så kan skolen forbeholder seg retten til å avlyse studier som følge av liten deltakelse eller av andre årsaker som er utenfor skolens kontroll. Varsel om avlysning skal sendes studenten så tidlig som mulig og senest innen 1 uke før studiestart.»

10.4 Departementets vurderinger

10.4.1 Tydeliggjøring av forholdet mellom sektorlovene og aksjeloven og stiftelsesloven

Forslaget i proposisjonens kapittel 4 vil føre til at alle private høyskoler vil være omfattet av reglene i aksjeloven eller stiftelsesloven, inkludert regulering av styrets oppgaver, plikter og ansvar. For private fagskoler vil alle utenom de to studieforbundene være omfattet av enten aksjeloven eller stiftelsesloven.

Etter gjeldende rett fastsetter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven at institusjonene skal ledes av et styre som øverste organ. Departementet legger til grunn at bestemmelsen ikke griper inn i den alminnelige ansvarsfordelingen som er fastsatt i bakenforliggende lovgivning. Dette gjelder særlig for aksjeselskaper, hvor det i aksjeloven § 5-1 første ledd fastsettes at det er generalforsamlingen som er øverste myndighet i selskapet.

Departementet ser imidlertid at ordlyden i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven kan være egnet til å skape uklarhet om forholdet til annen lovgivning. Som en konsekvens av forslaget i kapittel 4, og for å unngå uklarhet i forholdet til aksjeloven, foreslår departementet enkelte språklige endringer i bestemmelsene om styret i

universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Endringene er ment å klargjøre gjeldende rett og forholdet mellom reglene i sektorlovene og annen lovgivning.

Endringene gjelder formuleringer om styret i gjeldende universitets- og høyskoleloven §§ 8-1 første ledd og 8-2 første ledd, og fagskoleloven § 3 første ledd. I fagskoleloven presiseres regelverket slik at det fortsatt stilles krav om at studieforbund og fylkeskommunale fagskoler skal ha et styre som øverste organ. Kravet om at styret skal bestå av minst fem medlemmer vil gjelde for alle fagskoler.

10.4.2 Styrets ansvar for utdanningen

Enkelte høringsinstanser peker på at reguleringene i aksje- og stiftelseslovgivningen stiller tilstrekkelige krav til styret, også for virksomheter som tilbyr NOKUT-akkreditert utdanning. Departementet mener imidlertid at det er gode grunner til å utdype og presisere kravene til styret i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Den foreslåtte presiseringen legger til grunn regulering av styret i aksje- og stiftelseslovgivningen. Aksjelovens og stiftelseslovens bestemmelser tar imidlertid utgangspunkt i alminnelig forretningsdrift. Private høyskoler og fagskoler tilbyr offentlig godkjent utdanning, som på en rekke områder skiller seg fra alminnelig forretningsdrift.

I fagskoleloven § 3 andre ledd heter det at styret er ansvarlig for «*at studentene får den utdanning som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen*». Dette er en presisering av det ansvaret fagskolestyret har. Samtidig synliggjør bestemmelsen hensynet til studentene, og til at den tjenesten som leveres skal være i tråd med den faglige kvaliteten som ligger til grunn for fagskolegodkjenningen.

Departementet mener en tilsvarende presisering av styrets ansvar for innholdet i utdannings-tjenesten bør inkluderes i universitets- og høyskoleloven. Det er hensiktsmessig å synliggjøre kjernen i institusjonens oppgaver og knytte denne til styrets oppgaver og plikter, av hensyn til styret, institusjonen for øvrig og studentene. På samme måte som for fagskoler, innebærer dette en presisering av styrets oppgaver.

10.4.3 Vedtak om oppstart av studieår

Departementet foreslo at styret pålegges å fatte særlig vedtak med en vurdering av om det er grunnlag for drift studieåret gjennom før opptak

av studenter. De fleste høringsinstansene støtter forslaget om et årlig igangsettingsvedtak. Departementet legger til grunn at et slikt krav til styret kun innebærer en formalisering og tidfesting av en allerede eksisterende plikt til å vurdere forutsetninger for videre drift. Igangsettingsvedtaket krever en særlig gjennomgang av blant annet virksomhetens økonomiske situasjon, tilfang av studenter, tilgang på lærerkrefter mv. Styret må selv vurdere hvilke øvrige momenter som er relevante for den helhetlige vurderingen ut fra virksomhetens situasjon.

Departementet mener et slikt vedtak vil innebære at studentene får en høyere grad av sikkerhet for at det inneværende studieåret kan fullføres, noe som vil styrke studentens posisjon. Videre mener departementet det vil bidra til å bevisstgjøre styret om den økonomiske og driftsmessige situasjonen i virksomheten.

Departementet mener et slikt vedtak skal fattes årlig. Det vil kunne være vanskelig å forutsi den økonomiske situasjonen, studenttilfang mv. over lenger tid enn ett år. Departementet fastholder dermed forslaget om at vedtaket skal gjelde for ett år. Et ytterligere moment for å kreve et slikt vedtak årlig, er reglene om årsregnskap og årsberetning mv., jf. regnskapsloven kapittel 3.

Flere høringsinstanser har kommentert departementets forslag til når vedtaket må fattes. Departementet ser at det kan være utfordrende å fatte et slikt vedtak før opptak, blant annet fordi en rekke institusjoner praktiserer løpende opptak. Det er også et moment at Forbrukerombudets retningslinjer om studiekontrakter har som utgangspunkt at en student bør kunne trekke seg inntil studiestart uten å måtte betale mer enn et administrasjonsgebyr. Departementet er enig med flertallet av høringsinstansene i at det er hensiktsmessig at et slikt vedtak fattes før studiestart. Departementet legger til grunn at styrene på tidspunktet for studiestart har et informasjonsgrunnlag som gjør begrunnede oppstartsvedtak praktisk og mulig.

Departementet mener at vedtak om igangsetting av studieåret skal gjøres allment tilgjengelig. Det bør etter departementets syn legges ut på institusjonens hjemmesider eller gjøres kjent for studentene på annen hensiktsmessig måte.

10.4.4 Internkontroll

Departementet foreslår at styret pålegges en plikt til å sørge for at det etableres og gjennomføres systematiske kontrolltiltak, såkalt internkontroll. Departementet viser til at etterlevelse av gjeldende regelverk er styrets ansvar i dag. Departe-

mentet mener det er hensiktsmessig å understreke dette kravet for virksomheter som driver privat høyere utdanning og fagskoleutdanning. Hvordan et system for internkontroll vil måtte innrettes for å være formåls effektivt, vil kunne variere ut i fra den enkeltes virksomhets størrelse, egenart og lignende. I høringsrunden ble det innvendt at et slikt krav vil legge større byrder på styrever ved private institusjoner sammenlignet med styrever ved statlige institusjoner. Departementet viser til at kravet om internkontroll som blir foreslått her tilsvarer statlige universiteter og høyskolekrs krav til internkontroll i Reglement for økonomistyring i staten, jf. § 14 *Intern kontroll*.

Departementet foreslår også at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om internkontroll. Departementet viser til behovet for å kunne presisere styrets plikt til systematisk arbeid med internkontroll ytterligere.

Også studieforbund med godkjent fagskoleutdanning skal ha et styre som øverste organ, jf. fagskoleloven § 3 første ledd, og for øvrig er styret pålagt kravene i fagskoleloven i alminnelighet. Dette innebærer at kravene til styret også skal gjelde for studieforbundene.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven §§ 8-1 og 8-2 og fagskoleloven § 3.

11 Tilsyn

11.1 Gjeldende rett

Tilsynsansvaret for private høyskoler og fagskoler er delt mellom tilsyn med kvalitet og tilsyn med andre forhold etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Det er NOKUT som fører tilsyn med kvaliteten i utdanningen både for private høyskoler og fagskoler, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1.

Universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd fastsetter at det er departementet fører tilsyn med private høyskoler som mottar statstilskudd:

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

Hjemmel til å fastsette nærmere krav om årsregnskap og tilsyn i forskrift er per i dag ikke benyttet. Det fastsettes krav til rapportering som grunnlag for kontroll og tilsyn i det årlige tilskuddsbrevet. Nærmere krav til rapporteringen fremgår av vedlegg til tilskuddsbrevet. Institusjonene er blant annet pålagt å rapportere regnskaps- og resultatdata.

Av fagskoleloven § 15 andre ledd følger det at det er departementet som er tilsynsmyndighet for *«fagskoleutdanning som mottar offentlig tilskudd»*. Etter ordlyden kan det forstås som at departementet er tilsynsmyndighet både for fagskoler som får fylkeskommunalt og statlig tilskudd. Det er i dag praksis for at fylkeskommunene selv har tilsynsansvaret for fagskoler som mottar fylkeskommunalt tilskudd.

I § 15 tredje ledd er det gitt hjemmel til å gi forskrift om *«nærmere regler for offentlig tilskudd til fagskoleutdanning, årsregnskap og tilsyn»*. Denne hjemmelen er ikke benyttet.

Tilskuddsbrevet til private fagskoler inneholder supplerende krav til regnskap og annen dokumentasjon, samt opplysningsplikter overfor departementet ved vesentlige endringer i selskapet. I tillegg til kravene som er beskrevet i tilskuddsbrevet, fremgår det rapporteringskrav av

vedlegg til tilskuddsbrevet. Institusjonene er blant annet pålagt å rapportere regnskaps- og resultatdata.

Det er ikke fastsatt uttrykkelig hvem som er tilsynsmyndighet for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Disse institusjonene er heller ikke pålagt å rapportere regnskaps- og resultatdata til departementet. I lys av NOKUTs akkreditering er institusjonene likevel underlagt bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Verken universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven regulerer tilsynsmyndighetens rett til informasjon og innsyn i dokumenter i forbindelse med tilsyn.

11.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo en ny bestemmelse som presiserer at departementet er tilsynsmyndighet også for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Departementet foreslo videre en hjemmel til å fastsette nærmere reguleringer knyttet til tilsynet i forskrift.

Departementet foreslo en hjemmel som gir tilsynsmyndigheten innsynsrett i det som anses som nødvendig informasjon for å kunne vurdere om virksomheten drives i tråd med regelverket. Det ble foreslått at dette også omfatter opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av revisors taushetsplikt.

11.3 Høringsinstansenes syn

Det er 15 høringsinstanser som omtaler departementets forslag om regulering av tilsyn og tilsynsmyndighetens rett til dokumentasjon.

Alle høringsinstansene støtter departementets forslag til hjemmel som gir departementet myndighet til å føre tilsyn med både institusjoner med og uten tilskudd. Blant disse finner vi *NOKUT, Nettverk for private høyskoler (NPH), Virke, Abelia, Forum for fagskoler, Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF), Dronning Mauds Minne Høg-*

skole for barnehagelærerutdanning (DMMH), VID vitenskapelige høyskole, Det teologiske menighetsfakultet (MF) og Norsk studentorganisasjon (NSO).

NOKUT støtter forslaget om en klarere hjemmel for økonomisk tilsyn for alle private institusjoner og skriver:

«En ryddig økonomi er en forutsetning for at institusjonene skal kunne drive utdanning med god kvalitet, og dette gjelder uavhengig av om institusjonen får statlig tilskudd eller ikke.»

NPH skriver:

«NPH støtter forslaget (...). NPH mener forslaget innebærer at departementet heretter vil føre tilsyn med alle private høyere utdanningsinstitusjoner uansett om disse mottar statlig tilskudd eller ei. Det bør i den forbindelse bli vurdert om det bør etableres et årlig rundskriv til de institusjonene som ikke mottar departementets årlige tilskuddsbrev. NPH mener et departementalt tilsyn med alle private høyskoler i forhold til dagens praksis, vil forandre økte krav til transparens, rapportering og lovfestede reaksjoner ved brudd på bestemmelsene. Av hensyn til det generelle omdømmet for norsk høyere utdanning er det viktig å føre tilsyn med at også private høyskolestyrer forvalter en forsvarlig egenkapital som garanterer studentene minst ett års studier osv.»

Virke støtter departementets forslag, og fremhever det som positivt at offentlige og private høyskoler og fagskoler har samme tilsynsmyndighet. Dette hensynet nevnes også av ONF for fagskolene del særlig. ONF påpeker at de er særlig oppvakt av at tilsyn med offentlige fagskoler og private fagskoler skal gjøres av samme organ.

Abelias høringsinnspill er likelydende med Forum for fagskoler og de fem høringsinstansene fra *ABN-konsernet*.¹ Disse uttaler også støtte til forslaget om å fastsette nærmere reguleringer om tilsyn i forskrift. Abelia skriver:

«Abelia støtter forslaget om at departementet skal ha egen lovhjemmel som presiserer at departementet har ansvaret for å føre tilsyn med private universiteter, høyskoler og fagskoler sin økonomiforvaltning iht lovverket.

Abelia støtter også forslaget om at departementet i forskrift kan utarbeide bestemmelser

om prosedyrer og øvrige krav i forbindelse med tilsyn, og at departementet må kunne fastsette bestemmelser for hva som skal kunne kreves av dokumentasjon.»

Enkelte høringsinstanser har mindre innspill knyttet til utformingen av bestemmelsen. NOKUT skriver blant annet:

«Imidlertid vil vi påpeke at en eventuell ny 8-5 ikke bør ha overskriften «tilsyn» da tilsyn også – og i hovedsak – skjer gjennom NOKUTs virksomhet. En overskrift som angir hvilket område dette tilsynet føres innenfor vil være mer adekvat.»

Enkelte høringsinstanser omtaler også forslaget om at opplysninger skal kunne gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Blant disse er *NKI nettstudier* og Virke. Sistnevnte skriver:

«Virke støtter ikke departementets forslag om at opplysninger skal kunne gis uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt, slik som formulert i utkast til ny lovbestemmelse. Et eventuelt unntak fra lovbestemt taushetsplikt bør forbeholdes statsautorisert revisor etter modell fra lovgivningen som gjelder for studentsamskipnader.»

11.4 Departementets vurderinger

11.4.1 Presisering av hjemmel til å føre tilsyn

Det er bred støtte til forslaget om å presisere i lov at det kan føres tilsyn med alle akkrediterte institusjoner. Departementet mener det er klargjørende at det fastsettes uttrykkelig i loven at departementet er tilsynsmyndighet også for de private høyskolene og fagskolene med NOKUT-akkreditering som ikke mottar tilskudd.

Departementet foreslår at tilsynshjemmelen angis generelt. Tilsyn med private høyskoler og fagskoler, herunder disponering av tilskudd og egenbetaling, vil 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. Tilsynsoppgaven både for private fagskoler og høyskoler er delt mellom tilsyn med kvalitet og tilsyn med økonomi. Det legges til grunn at tilsyn etter bestemmelsen som foreslås her, må avgrenses mot NOKUTs tilsyn med kvalitet.

¹ NKI nettstudier, Noroff Education, Westerdals, Treider, Anthon B Nilsen utdanning og Bjørknes.

Et tilsyn har til formål å kontrollere at regelverket er overholdt. Departementet viser til at slike vurderinger krever et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. I kapittel 12 omtales forslag om plikt til å rapportere informasjon, og i kapittel 13 omtales reguleringer av regnskap og revisjon. Dette er krav til løpende rapportering og dokumentasjon som skal danne utgangspunkt for den løpende kontroll med virksomhetene.

Departementet vektlegger at kravene overfor de private institusjonene bør innrettes på en måte som er effektiv for både virksomhetene selv og tilsynsmyndigheten. Dette innebærer at rapporteringskrav og krav til regnskap ikke skal overstige det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om midlene er benyttet i tråd med kravene. Ved tilsyn vil det være behov for ytterligere dokumentasjon og opplysning av ulike forhold tilsynsmyndigheten undersøker. Departementet mener det er rimelig at institusjoner som blir gjenstand for tilsyn må bistå under tilsynet, herunder gi opplysninger og legge frem tilstrekkelig dokumentasjon som er egnet til å vise at krav fastsatt i lov eller i medhold av lov er oppfylt. Departementet foreslår dermed at tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til nødvendig dokumentasjon. Dette innebærer også at tilsynsmyndigheten også skal gis tilgang til å gjennomføre samtaler med ledere og ansatte ved institusjonen og gis tilgang til lokaler som disponeres av denne.

Departementet vil framheve at opplysningsplikten etter forslaget vil omfatte alle måter som opplysninger kan gis på. Den omfatter blant annet å gi innsyn i, framlegge eller sammenstille dokumentasjon hvor opplysningene framgår. Etter departementets syn er det i utgangspunktet ikke nødvendig å lovfeste dette og at slike regler i prinsippet kan fastsettes i forskrift, jf. forslaget i høringen. Departementet har likevel kommet til at det vil skape større klarhet dersom plikten til å dokumentere opplysningene presiseres i lovteksten. Departementet foreslår derfor at det framgår av de aktuelle lovbestemmelsene at tilsynsmyndigheten kan kreve at den opplysningspliktige dokumenterer og redegjør for opplysningene ved for eksempel å utlevere eller sammenstille regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse, styreprotokoller. Oppstillingen er ikke uttømmende.

Departementet legger til grunn at tilsynsmyndigheten i vurderingen av hvilke krav som skal stilles til opplysninger, må foreta en forholdsmes-

sighetsvurdering av hvilken verdi opplysningene vil kunne antas å ha for myndighetene sammenholdt med den byrde som pålegges den opplysningspliktige.

Departementet mener videre at slik informasjon skal kunne gis uten hinder av taushetsplikt. Også dette forslaget mottar generell støtte i høringen. Departementet viser til at en tilsvarende regulering gjelder for samskipnader, hvor departementet også er tilsynsmyndighet. I forslag til bestemmelse i høringen ble dette formulert til å gjelde uten hinder av taushetsplikt, uten å spesifisere nærmere kretsen for reguleringen. Flere høringsinstanser ønsker ikke at andre enn revisor og regnskapsfører skal omfattes av dette unntaket fra taushetsplikten. Departementet er enig i at dette er en hensiktsmessig avgrensning av unntaket.

Departementet foreslår at det i forskrift kan gis utfyllende regler om hvordan opplysninger skal gis, samt om adgang til institusjonenes lokaler under tilsynet.

11.5 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 1 angir lovens generelle virkeområde. Her heter det at loven gjelder «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.» Som forvaltningsorgan regnes et hvert organ for stat eller kommune.

Departementet som tilsynsmyndighet er å regne som et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 1. Dette innebærer at forvaltningsloven vil komme til generell anvendelse for departementets oppgave som tilsynsmyndighet, med mindre annet særlig fastsettes. Forvaltningsloven oppstiller sentrale rettssikkerhetsgarantier i form av blant annet habilitetsregler, klageregler og regler om taushetsplikt. Departementet mener ikke det er hensiktsmessig å oppstille unntak fra disse reglene for behandling av saker om tilsyn, og øvrige temaer som er behandlet her. Departementet legger til grunn at forvaltningsloven regler vil gjelde fullt ut for departementets arbeid som tilsynsmyndighet.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-5 og fagskoleloven § 17.

12 Rapportering av data

12.1 Gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd er det fastsatt 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.»

Krav til rapportering av resultat- og regnskapsinformasjon til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) er satt som vilkår for å motta statstilskudd. Rapporteringskravene meddeles private høyskoler i årlige tilskuddsbrev. Institusjoner som mottar tilskudd pålegges å rapportere relevante data til DBH.

Krav til rapportering er ikke regulert i fagskoleloven eller tilhørende forskrifter. Det fremgår av tilskuddsbrevet til private fagskoler som mottar tilskudd at virksomheten pålegges å rapportere data til DBH.

Den nærmere rapporteringsplikten for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd fremgår av DBH sine nettsider. Krav om regnskapsinformasjon omfatter blant annet halvårsregnskap og årsregnskap etter departementets fastsatte mal, ledelseskommenterer, årsrapport, revidert årsregnskap med styrets og revisors beretning samt særattestasjon fra revisor. De private fagskolene og høyskolene skal rapportere inn regnskapsdata med resultatregnskap, balanse, noter og kontantstrømoppstilling, jf. regnskapslovens bestemmelser. Resultatinformasjonen som skal rapporteres, omfatter i tillegg antall studenter, poengproduksjon og annen relevant informasjon.

Som følge av at rapporteringspliktene er etablert som vilkår for tilskudd, er det i dag ikke krav om at private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd rapporterer data til departementet eller DBH.

12.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo en bestemmelse som pålegger både institusjoner som mottar og ikke mottar tilskudd, å rapportere regnskaps- og resultatinformasjon til departementet. Departementet foreslo at en slik hjemmel bør fastsettes i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Departementet foreslo videre en hjemmel til å fastsette nærmere regulering av rapportering i forskrift.

12.3 Høringsinstansenes syn

Det er 19 høringsinstanser som omtaler forslaget til rapportering, og 18 av disse støtter forslaget. *Virke* har i utgangspunktet ikke innvendinger, men en merknad. Også instansene som støtter forslaget har enkelte merknader til selve rapporteringsforpliktelsene.

NOKUT, Lånkassen, Nettverk for private høyskoler (NPH), Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF), Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH) og Det teologiske menighetsfakultet (MF) er blant høringsinstansene som støtter forslaget fullt ut. *NOKUT* skriver:

«I høyere utdanning mangler man studentdata fra institusjonene som ikke får statsstøtte, og i tilsynssammenheng er dette uheldig. Derfor støtter *NOKUT* forslaget om hjemmel til å kunne pålegge alle institusjoner å rapportere dokumentasjon, herunder resultat- og studentdata.»

Lånkassen uttaler i sitt høringsinnspill at de i sin helhet støtter departementets forslag til rapportering, kontroll, revisjon og sanksjoner. *NPH* skriver i sitt høringsinnspill:

«*NPH* støtter forslaget *NPH* har tidligere påpekt behov for et forsterket rapporteringskrav også overfor all utdanningsvirksomhet som er *NOKUT*-godkjent uansett om institusjonen mottar statlig tilskudd eller ikke.»

Også ONF er positive, og skriver:

«ONF støtter forslaget til § 11 i fagskoleloven og ser det som positivt at rapporteringsplikten skal gjelde alle institusjoner som tilbyr fagskoleutdanning.»

Utdanningsforbundet mener departementet bør se til erfaringer fra tilgrensende sektorer:

«Basert på erfaringene innenfor barnehage-sektoren og privatskolesektoren, mener Utdanningsforbundet at det bør innføres en pliktig rapportering til tilsynsmyndigheten av alle delregnskap og rettssubjektets regnskap for alle private høyskoler og fagskoler. Utdanningsforbundet mener at en slik løsning i størst grad vil legge til rette for regelverksetterlevelse.»

Abelia, Forum for fagskoler, Noroff Education, og høringsinstansene fra ABN-konsernet har like-lydende og omforent innspill knyttet til rapportering. Alle høringsinstansene støtter forslaget om hjemmel for å kunne kreve rapportering. *Abelia* skriver om omfanget av rapporteringspliktene:

«*Abelia* støtter departementet sin anbefaling om at alle private universiteter, høyskoler og fagskoler får rapporteringsplikt til departementet, så fremt rapporteringsplikten omfatter informasjon som virksomhetene normalt vil medta (eller vil måtte utarbeide) i forbindelse med avleggelse av sitt årsregnskap, med tillegg av informasjon om budsjetter og ledelseskommentarer som i dag rapporteres til departementet (DBH). Informasjon utover dette vil kunne virke tyngende for institusjoner med små eller outsourcede administrative funksjoner. Utfyllende informasjon bør heller fremvises tilsynsmyndighet på forespørsel.»

Virke har i utgangspunktet ingen merknader til forslaget, men mener at rapporteringskravene bør begrenses ut fra administrative hensyn. *VID vitenskapelige høyskole* skriver om temaet:

«*VID* har ingen anmerkninger til departementets forslag, men vil på generelt grunnlag bemerke at informasjonen som skal rapporteres utover allerede myndighetspålagt rapportering bør begrenses av hensyn til det administrative merarbeidet dette medfører på virksomhetsnivå. Det bør også tilstrebes effektive rapporteringsformer som i størst mulig grad stan-

dardiseres og digitaliseres, og at data kun rapporteres en gang, ett sted.»

12.4 Departementets vurderinger

Krav til rapportering av data har flere formål. For det første vil rapportering knyttet til økonomiske og administrative sider av driften danne utgangspunkt for tilsynsmyndighetens løpende kontroll med virksomheten. Rapporteringsplikten bidrar til at det kan foretas kontroll med at virksomheten overholder kravene til bruk av tilskudd og egenbetaling og andre krav som følge av regelverket. Data som rapporteres til DBH danner også grunnlaget for departementets årlige tilstandsrapport for henholdsvis høyere utdanning og fagskoler. DBH kan også levere data etter bestilling i forbindelse med departementets utredninger. Dataene har dermed en rolle i departementets strategiske arbeid knyttet til kontroll med og utvikling av hele den høyere utdannings- og fagskolesektoren.

Forslaget om at alle private høyskoler og fagskoler pålegges å rapportere regnskaps- og resultatdata mottar bred støtte i høringen. Det anses som positivt at departementet på denne måten sikrer seg et mer komplett datamateriale for alle institusjoner, uavhengig av om institusjonene får tilskudd eller ikke. Høringsinstansene peker videre på at dette vil bidra positivt både som grunnlag for kontroll og tilsyn, og for å tilrettelegge for bedre regeletterlevelse.

Krav til rapportering av studentdata vil ha en funksjon ved monitorering av sektoren, for eksempel med hensyn til studiepoengproduksjon og antall studenter i ulike utdanninger. Det vil også ha en sentral funksjon ved tilsyn. Departementet legger til grunn at forslaget ikke gir hjemmel til å kreve rapportering på individnivå.

De nærmere kravene til rapportering av regnskapsdata vil i stor grad måtte utformes ut fra øvrige reguleringer. Informasjonen må være tilstrekkelig til å kunne føre kontroll med institusjonene, men samtidig ikke medføre en unødvendig belastning for institusjonene. Institusjoner som ikke mottar tilskudd skal rapportere hvor stor del av et overskudd som disponeres som utdeling. Som pekt på i kapittel 7, mener departementet at denne informasjonen skal gjøres tilgjengelig for studentene.

Enkelte høringsinstanser mener at det ikke bør stilles strengere krav til rapportering av regnskapsdata enn det som allerede følger av krav til regnskap og revisjon i generell lovgivning. Disse mener at det ikke skal stilles krav til materiale

som virksomhetene ikke allerede i dag må utarbeide. Departementet viser til at krav om rapportering og spesifikke krav til regnskapet følger som en konsekvens av blant annet kravene til disponering av tilskudd og egenbetaling. Det er behov for dokumentasjon som kan synliggjøre for tilsynsmyndigheten at midlene blir benyttet i tråd med reguleringene.

Departementet mener det er hensiktsmessig å fastsette krav til rapportering av andre data enn regnskapsinformasjon i forskrift slik at disse ikke

bare fremkommer i tilskuddsbrevet. Disse kravene vil også gjelde for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd. Dette er likevel ikke til hinder for at det kan fastsettes krav til rapportering i tilskuddsbrev til høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd. Dette vil i tilfelle gjelde informasjon som kun er relevant å kreve for institusjonene som mottar tilskudd.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-6 og fagskoleloven § 18.

13 Årsregnskap og revisjon

13.1 Gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd stilles det et generelt krav knyttet til private høyskoleers 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.»

Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven gjelder etter sin ordlyd private høyskoler, uavhengig om de mottar tilskudd. Tilsvarende krav finnes ikke i fagskoleloven.

I det årlige tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, fastsettes det ytterligere krav til rapportering av regnskap som grunnlag for kontroll og tilsyn. Nærmere krav til rapporteringen fremgår av vedlegg til tilskuddsbrevet. Private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, pålegges å rapportere relevante data til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Institusjonene er blant annet pålagt å levere halvårsregnskap og årsregnskap etter departementets fastsatte mal, ledelseskommenter, årsrapport, revidert årsregnskap med styrets beretning og revisors beretning, samt særattestasjon vedrørende statstilskudd av revisor.

Det er ikke stilt andre krav til og rapportering av regnskap for private høyskoler som ikke mottar tilskudd enn det som fremgår av universitets- og høyskoleloven § 8-3. Det er heller ikke fastsatt ytterligere reguleringer for private fagskoler som ikke mottar tilskudd.

13.2 Forslag i høringsnotatet

Som allerede redegjort for under forslag til krav til organisasjonsform i kapittel 4, foreslår departementet at alle virksomheter som driver NOKUT-akkreditert utdanning, skal være regnskaps- og revisjonspliktige. For å kunne sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med forutsetningene, foreslo 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.

Departementet foreslo rapportering av årsregnskap for alle regnskapspliktige. Dette vil inkludere rapportering av tilleggsdokumentasjon og redegjørelser til regnskapet, som departementet har pekt på under de ulike forslagene for øvrig. Departementet viste til at det kan vurderes om ulike former for regnskapsopplysninger og dokumentasjon ikke skal rapporteres årlig, men kreves fremlagt på forespørsel.

Detaljene i rapporteringspliktene er i dag oppstilt gjennom tilskuddsbrevet og gjennom DBHs nettsider. Når rapporteringspliktene er oppstilt gjennom lov og forskrift, vil dette også omfatte de private institusjonene som ikke mottar tilskudd. Departementet foreslo derfor en hjemmel til å fastsette reguleringer i forskrift.

13.3 Høringsinstansenes syn

Det er 16 høringsinstanser som har innspill til forslaget. Av disse er syv i hovedsak enige, mens syv har innvendinger. Alle høringsinstansene er enige i departementets forslag til regnskaps- og revisjonsplikt. Merknadene til forslaget gjelder kravene om tilleggsskrapping ut over selskapsrettens krav.

Abelia og Forum for fagskoler, Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning, Organisasjonen for norske fagskolestudenter, Studieforbundet Folkeuniversitetet, Utdanningsforbundet og VID vitenskapelige høgskole støtter i all hovedsak departementets forslag.

Høringsinstansene fra *ABN-konsernet* skriver i sine likelydende svar:

«Vi støtter departementets forslag om at private universiteter, høyskoler og fagskoler skal

følge regnskapslovgivningens bestemmelser. Vi støtter også at regnskapene skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Vi støtter ikke at virksomhetene i sitt offisielle årsregnskap med noter skal gi mer informasjon enn det som følger av selskaps- og regnskapslovgivningen. Slik utfyllende informasjon bør heller fremlegges tilsynsmyndighet på forespørsel.»

Virke skriver:

«Virke støtter departementets krav om at det skal utarbeides og rapporteres adskilte regnskaper for de ulike delene av virksomhetene. Virke anser imidlertid dette som del av internregnskapet og mener det ikke bør inngå som en del av virksomhetens samlede årsregnskap. Først og fremst fordi informasjonsverdien av denne informasjonen er svært begrenset for alle andre interessenter enn tilsynsmyndighetene. Dernest fordi et krav om at disse opplysningene skal inngå i note vil medføre administrativt merarbeid for den enkelte virksomhet i kombinasjon med økte kostnader knyttet til revisjon av regnskapet. Informasjonen bør være tilgjengelig for myndighetene gjennom direkterapportering.»

Utdanningsforbundet viser til erfaringer fra friskoleområdet, og mener regnskapene skal rapporteres årlig, ikke kun kreves fremlagt på forespørsel:

«Erfaringer med tilsyn etter privatskoleloven, viser at det brukes store ressurser på å følge opp at skolene leverer regnskap for annen virksomhet enn selve skoledriften. Dette tilsier at det ikke bør være tilstrekkelig at institusjonene på forespørsel skal kunne framlegge og dokumentere adskilte regnskaper. Basert på erfaringene både innenfor barnehagesektoren og privatskolesektoren, mener Utdanningsforbundet at det bør innføres en pliktig rapportering til tilsynsmyndigheten av alle delregnskap og rettssubjektets regnskap for alle private høyskoler og fagskoler. Utdanningsforbundet mener at en slik løsning i størst grad vil legge til rette for regelverksetterlevelse.»

Også *Nettverk for private høyskoler* støtter tillegg rapportering i årsregnskapet og mener at nødvendig segmentinformasjon bør kunne kreves så vel i forskrift som i tilskuddsbrev, og at den skal fremgå av den årlige regnskapsrapporteringen.

13.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår 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 universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Krav til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling må samtidig følges opp av dokumentasjonsplikter som kan gjøre det mulig å vurdere om 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. Fordi kravene utdypes i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, og for å dekke studieforbund, er regnskapsloven foreslått gjort eksplisitt gjeldende i fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Departementet mener det ikke er urimelig arbeids- eller kostnadskrevende å pålegge virksomheter som driver offentlig godkjent utdanning, utvidelser i regnskapsrapporteringen for å sikre innsyn i at midlene blir benyttet i tråd med kravene. Departementet mener videre at de samme reglene i regnskapsloven skal gjelde for alle virksomheter, uavhengig av størrelse.

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. Departementet mener videre at virksomheter som er unntatt regnskapsplikter, for eksempel på grunn av virksomhetens størrelse eller omsetning, likevel vil være omfattet av pliktene når de driver NOKUT-akkreditert virksomhet. Institusjonene vil da ikke kunne benytte seg av unntakene i regnskapsloven for små foretak. Departementet mener videre at kravene til årsregnskap skal være like for NOKUT-akkreditert virksomhet. Regnskapene bør være sammenliknbare innenfor sektorene og gi sikkerhet for at regnskapene gir et rettvise bilde når dette skal vurderes opp mot de andre foreslåtte reguleringene.

Bokføringsloven § 13 gir plikt til å oppbevare regnskapsmateriale og angir oppbevaringstid for

ulike typer dokumentasjon. Kravet til oppbevaringstid for regnskapsmateriale som nevnt i bokføringsloven § 13 første ledd nr. 1 til 4, såkalt primærdokumentasjon, er fem år etter regnskapsårets slutt, jf. § 13 andre ledd. For regnskapsmateriale nevnt i nr. 5 til 8, såkalt sekundær informasjon, er kravet til oppbevaringstid tre år og seks måneder etter regnskapsårets slutt.

Ved kontroll av institusjonenes disponeringer av tilskudd og egenbetalinger vil det regelmessig være behov for å undersøke transaksjoner og avtaler lengre tilbake i tid enn fem år. Oppbevaringsfristene i bokføringsloven vil dermed kunne medføre at regnskapsmateriale, som er relevant og nødvendig for kontrollen av at tilskudd og egenbetalinger har blitt benyttet i tråd med regelverket, kan bli lovlig slettet og i realiteten avskåret fra kontroll.

Departementet ser derfor behov for å kunne fastsette forskrift om plikt for institusjonene til å oppbevare regnskapsmateriale, som nevnt i bokføringsloven § 13 første ledd nr. 1 til 8, lengre enn minimumskravene oppstilt i bestemmelsens andre ledd.

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. I kapittel 6 omtales krav om regnskapsmessig skille, hva dette innebærer, og bakgrunnen for kravet. Kravet om regnskapsmessig skille medfører også at departementet foreslår rapportering av segmentinformasjon i note til årsregnskapet som viser resultatregnskap og balanse for de ulike delene av virksomheten. Dette er en utvidelse av regnskapsplikten sammenlignet med selskapslovgivningen, men rapportering av disse opplysningene anses ikke som uforholdsmessig byrdefullt i forhold til behovet for å avgrense statstilskudd og egenbetaling. Rapporteringsplikten er en naturlig konsekvens av kravet om regnskapsmessig skille,

og er nødvendig for tilsynsmyndighetens løpende kontroll på overordnet nivå. Rapporteringen av segmentinformasjon er også nødvendig for at andre regnskapsbrukere, slik som for eksempel studentene, skal kunne lese avgrensningen av statstilskuddet og egenbetalingen. At segmentinformasjonen rapporteres innebærer at styret formelt går god for informasjonen, og at revisor bekrefter at denne gir et rettmessig bilde av virksomheten.

Kravet om økonomisk skille innebærer at delregnskapet skal presenteres sammen med årsregnskapet og at noten med delregnskapet skal revideres i samsvar med revisjonsstandardene.¹ Departementet bemerker at formålet med revisjonen er å kontrollere at det kun er kostnader for aktiviteter som vedrører den akkrediterte utdanningsvirksomheten som er belastet dette delregnskapet, samt at alle relevante inntekter tilsvarende er tilordnet delregnskapet, og at endringer i balansen også er ivaretatt i tråd med det økonomiske skillet. Departementet legger til grunn at revisor fastsetter en særskilt vesentlighetsgrense i sin revisjon av noten.² Vurderingen revisor gjør, skal gjenspeile formålet med revisjonen. Virksomheten må informere revisor om dette i forkant av revisjonen.

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

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven § 8-7 og fagskoleloven § 19.

¹ ISA – International Standards on Auditing.

² I samsvar med ISA 320.

14 Reaksjoner

14.1 Gjeldende rett

Verken universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven inneholder bestemmelser om reaksjoner ved brudd på krav i lov eller forskrift.

I det årlige tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler med statstilskudd er det vist til enkelte reaksjonsalternativer. 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.»

I tilskuddsbrevet heter det videre at Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen kan kontrollere at tilskudd blir benyttet i tråd med bevilgningsreglementet § 10 andre ledd og lov om Riksrevisjonen § 12. I den forbindelse heter det at statstilskudd kan avvikes og kreves helt eller delvis tilbakebetalt dersom det ikke benyttes i tråd med forutsetningene. Tilsvarende formulering er inkludert i tilskuddsbrevet til private fagskoler som mottar statlig tilskudd.

14.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo lovregulering av reaksjoner ved brudd på regelverket i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Departementet foreslo at dersom en tilbyder overtrer bestemmelser i eller i medhold av lov eller tilskuddsbrev, eller ikke etterkommer pålegg gitt av departementet, har tilsynsmyndigheten adgang til å pålegge retting, holde tilbake tilskudd, kreve tilbakebetalt tilskudd, ilegge overtredelsesgebyr, ilegge tvangsmulkt, ilegge karantene og tilbakekalle akkreditering/godkjenning.

Departementet foreslo å presisere i loven at et eventuelt krav om å tilbakeføre midler til driften av institusjonen skal regnes som pålegg om retting.

Departementet foreslo også at institusjonen skal kunne godtgjøre at pålegg om retting er etterlevd i tråd med pålegget. Dette kan innebære blant annet rapportering og dokumentasjonsplikter, å gi tilgang til stedlig tilsyn mv. Videre foreslo departementet at vedtak om overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet foreslo hjemmel til å gi forskrift om reaksjonene som ble foreslått. Departementet la til grunn at hjemmel for de ulike reaksjonene skal fremgå av lov, men at konkretisering og de mer tekniske sidene ved reaksjoner kan fremgå av forskrift.

14.3 Høringsinstansenes syn

17 høringsinstanser, blant annet *Nettverk for private høyskoler*, *Folkeuniversitetet*, *NOKUT* og *Det teologiske menighetsfakultet*, har merknader til høringen. Samtlige 17 støtter departementets forslag om reaksjoner.

Flere høringsssvar, blant annet fra *ABN-konsernet*, *Noroff Education* og *Abelia*, viser til behovet for rask og effektiv saksbehandling i saker om reaksjoner. De understreker også at de strengeste reaksjonene må forbeholdes de mest alvorlige overtredelsene. Disse viser videre til at det i dag kun er hjemmel for reaksjoner i tildelingsbrev, og at institusjoner uten statlige tilskudd dermed ikke er omfattet. ABN-konsernet støtter forslaget, og skriver blant annet:

«Vi er opptatt av at sektoren skal ha langsiktige og seriøse aktører som leverer kvalitativt gode studier og som lojalt følger gjeldende regelverk. At det foreslås bestemmelser om sanksjoner mener vi derfor er positivt.»

Det uttrykkes imidlertid noe motstand, blant annet fra *Forum for fagskoler* og høringsinstansene fra ABN-konsernet, mot at bestemmelser om reaksjoner skal fremgå av forskrift fremfor formell lov.

Når det gjelder anledning til å trekke tilbake akkreditering, uttaler NOKUT:

«Det er NOKUT som bør ha myndigheten til å trekke tilbake akkrediteringen/godkjenningen. NOKUT kontrollerer allerede at blant annet regelverk og organisasjon er i samsvar med lov, jf. studietilsynsforskriften § 7-1 og fagskoletilsynsforskriften § 3-1 ved både akkreditering/godkjenning og tilsyn. Det er dessuten en forutsetning for akkreditering/godkjenning at alle kravene i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven er oppfylt, jf. *forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning* § 3-1 og § 5-1.»

Organisasjon for norske fagskolestudenter viser også til at eventuelle vedtak om å trekke akkreditering bør fattes i samarbeid med NOKUT.

14.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår reaksjoner som vil kunne være omfattet enten av begrepet «*administrativ sanksjon*» eller «*andre forvaltningstiltak*». Administrative sanksjoner er 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. Andre forvaltningstiltak er reaksjoner som ilegges av et forvaltningsorgan knyttet til lov-overtredelse, men som ikke anses som straff etter EMK. Tvangsmulkt er et eksempel på dette.

For å kunne håndheve krav til bruk av tilskudd og egenbetaling og øvrige krav i eller i medhold av lov, mener departementet det er avgjørende at tilsynsmyndigheten har effektive reaksjonsmuligheter. Etter gjeldende rett har departementet visse reaksjoner tilgjengelige overfor mottakere av statlig tilskudd. Grunnlaget for disse reaksjonene følger av tilskuddsbrevet. Departementet mener det er behov for reaksjoner som ikke kun er knyttet til statstilskudd og at reaksjonene er hjemlet i lov fremfor i tilskuddsbrev.

Hensikten med innføring av reaksjoner er blant annet å sikre at institusjoner som ikke opptrer i henhold til regelverket, for eksempel reguleringsene om disponering av tilskudd og egenbetaling, kan møtes med reaksjoner ilagt av departementet.

Departementet viser til at forslagene om reaksjoner fikk bred støtte i høringsrunden. Det var likevel innvendinger knyttet til at reaksjonene burde forankres i lov. Departementet er enig med høringsinstansene i at det er en fordel at reguleringen av reaksjoner i hovedsak fastsettes i loven.

Forskriftshjemmel behandles under omtalen av den enkelte reaksjon nedenfor.

Departementet legger til grunn at tilsynsmyndigheten i det enkelte tilfelle vil måtte vurdere om, og eventuelt hvordan, det på hensiktsmessig måte skal reageres ved brudd på regelverket, innenfor de rammene som følger av loven. I alle tilfeller skal ileggelse av reaksjoner etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven være forholdsmessig ut ifra den aktuelle overtredelsen. Normalt bør også pålegg om retting benyttes før strengere reaksjoner tas i bruk. I særlige tilfeller vil det imidlertid kunne være behov for å benytte strengere reaksjoner uten forutgående pålegg om retting. Forvaltningsloven gjelder i sin alminnelighet for departementet som tilsynsorgan. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler vil derfor gjelde fullt ut ved anvendelse av reaksjoner.¹

Flere høringsinstanser har påpekt at økonomiske reaksjoner rettet mot tilbyderne kan sette videre drift i fare, og således være en ulempe snarere enn en fordel for studentene. Reaksjoner kan også innebære at kostnadene lempes over på studentene i form av økt egenbetaling eller redusert tilbud. Departementet viser til at det må legges til grunn en forholdsmessighetsvurdering ved ileggelse av reaksjoner, men at det ved brudd på regelverket vil kunne være nødvendig med en økonomisk reaksjon.

Departementet foreslo i høringen at karantene innføres som en reaksjon ved brudd på regelverket. En hjemmel til å ilegge karantene ved alvorlige brudd på regelverket er innført i friskoleloven, jf. friskolelova § 7-2b. Departementet mener det kan være forhold av organisatorisk og administrativ art som gjør at karantene ikke er like godt egnet som reaksjon overfor private høyskoler og fagskoler. Departementet viderefører derfor ikke forslaget om å innføre karantene som et reaksjonsmiddel.

Departementet foreslo i høringsnotatet en lov-hjemmel for å kunne holde tilbake tilskudd. Departementet legger til grunn at tilskudd til privat høyere utdanning og fagskoleutdanning gis på bakgrunn av politiske vurderinger, og at institusjonene ikke har rettskrav på tilskudd. Departementet kan derfor holde tilbake tilskudd uten lovhjemmel. Departementet viderefører derfor ikke forslaget om å lovfeste rett til å holde tilbake tilskudd.

Reaksjoner som foreslås her vil ikke påvirke NOKUTs bruk av virkemidler og reaksjoner, men retter seg mot andre deler av regelverket enn det som ligger innenfor NOKUTs mandat.

¹ Se også kapittel 11.

Pålegg om retting

Departementet foreslår at det lovfestes en anledning for departementet til å pålegge retting av forhold som er i strid med regelverket. Departementet mener at påviste overtredelser av lov, forskrift eller vedtak fra departementet, knyttet blant annet til disponering av midler, rapporterings- og dokumentasjonsplikt, styrets plikter og lignende, skal kunne møtes med et pålegg om retting av forholdet. Departementet mener at hjemmel til å kunne pålegge retting er et nødvendig og hensiktsmessig, men ikke tilstrekkelig, virkemiddel for å sikre at regelverket etterlevs. Manglende etterlevelse av et pålegg om retting vil kunne gi grunnlag for ytterligere reaksjoner.

Departementet mener det ikke er behov for en forskriftshjemmel knyttet til pålegg om retting, og viderefører ikke dette forslaget.

Krav om tilbakebetaling av tilskudd

Når det gis statstilskudd til private aktører skal det skrives et tilskuddsbrev, jf. økonomireglementet i staten pkt. 6.3.3. I tilskuddsbrevet til private høyskoler og fagskoler fastsettes det vilkår for disponering av midlene. Departementet legger til grunn at tilskudd, i den grad det er disponert i strid med forutsetningene og vilkårene for tilskuddet og øvrig regelverk, bør kunne kreves tilbake. Departementet understreker at det er adgang til å kreve tilbake tilskudd i dag, jf. tilskuddsbrevet. Departementet mener likevel at det er en fordel å ytterligere formalisere adgangen til å kreve tilbake statstilskudd.

Departementet foreslår også å lovfeste at krav på tilbakebetaling av statstilskudd etter departementets vedtak skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Dette vil ytterligere styrke vernet av tilskuddet.

Tvangsmulkt

Et vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige dersom en forpliktelse ikke etterlevs innen en gitt frist. Mulkten skal motivere til oppfyllelse av slikt pålegg, som blant annet kan gå ut på å fremtvinge en handlemåte. Det er ikke holdpunkter i praksis for at tvangsmulkt innebærer «straff» etter EMK, jf. blant annet Rt. 2005 side 1269 og Rt. 2015 side 392.

Departementet mener at tvangsmulkt vil være et egnet og nødvendig virkemiddel i visse situasjoner. Departementet foreslår at tvangsmulkt skal

kunne ilegges av tilsynsmyndigheten for å sikre etterlevelse av pålegg om retting i medhold av forslaget til ny § 8-8 i universitets- og høyskoleloven eller § 20 i fagskoleloven.

Departementet understreker at illeggelse av tvangsmulkt skal være forbeholdt situasjoner der tilbyderne har hatt en rimelig mulighet til å rette seg etter pålegget. Departementet legger til grunn at tvangsmulkt kan kombineres med overtredelsesgebyr. Disse to reaksjonene utfyller hverandre. Formålet med tvangsmulkten er å skape et fremtidig oppfyllelsespress, mens overtredelsesgebyret rammer historiske forhold.

Departementet foreslår at mulkten skal fastsettes med et dagsbeløp. Den vil løpe fra utløpet av fristen som er satt for et gitt pålegg om retting, og inntil forholdet er rettet. Av hensyn til reaksjonens effektivitet mener departementet at det ikke skal fastsettes noen øvre grense for hvor lenge mulkten kan løpe, eller et øvre totalbeløp for samlet mulkt knyttet til ett pålegg. Departementet foreslår imidlertid at rammene for dagmulktens størrelse pr. dag og retningslinjer for utmåling av tvangsmulkten kan fastsettes i forskrift. Retningsgivende for fastsettelse av dagmulktens størrelse kan være at beløpet skal være stort nok til å fremtvinge den ønskede handlemåte. Mulkten skal likevel ikke være uforholdsmessig tyngende gitt tilbyderes økonomiske situasjon, eller for øvrig urimelig.

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr regnes som hovedregel som straff etter EMK, med de prosessuelle rettigheter dette medfører.² Norske domstoler har som hovedregel lagt til grunn at overtredelsesgebyr ikke er straff i Grunnlovens forstand, og at slike gebyrer derfor kan ilegges av forvaltningen. Overtredelsesgebyr blir ikke registrert i strafferegistret.³ Reglene i forvaltningsloven, inkludert om enkeltvedtak, gjelder ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Det vil også være adgang til å prøve vedtak om overtredelsesgebyr ved domstolen.

Departementet foreslår at overtredelsesgebyr skal kunne benyttes ved brudd på krav i lov eller krav gitt i medhold av lov. Overtredelsesgebyr er en reaksjon på en begått overtredelse, og vil derfor ha en straffende funksjon. Departementet mener trusselen om overtredelsesgebyr vil kunne

² Jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 jf. EMK art. 6.

³ For en bredere omtale av dette viser departementet til Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).

virke preventivt, og dermed bidra til at institusjonene opptrer i henhold til regelverket.

Dersom et overtredelsesgebyr skal ha den tiltenkte virkning må beløpet være så stort at det er egnet til å virke preventivt. Samtidig må det ikke være uforholdsmessig stort. Det er stor forskjell i ressurser hos virksomheter i den private høyskole- og fagskolesektoren. Departementet foreslår at gebyrets størrelse skal fastsettes i det enkelte vedtaket om overtredelsesgebyr, og at utmålingen skal ta hensyn til blant annet institusjonens størrelse og økonomiske situasjon. En løsning med for eksempel standardiserte satser for gebyret vil kunne gi urimelige utslag nettopp på grunn av mangfoldet i sektorene. Departementet mener at foretak bør kunne ilegges overtredelsesgebyr uten at det er påvist at enkeltpersoner har utvist skyld. Departementet foreslår at det fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret i forskrift.

Departementet foreslår at departementet kan gi forskrift om illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr.

Tilbaketrekking av akkreditering og godkjenning

Departementet mener at dersom det avdekkes alvorlige brudd på krav i lov eller forskrift, bør det kunne reageres med tilbaketrekking av akkreditering eller godkjenning. I dag er det kun NOKUT som har anledning til å trekke tilbake akkreditering eller godkjenning. Departementet mener at også brudd på andre bestemmelser enn de som er knyttet til kvaliteten i tilbudet kan tilsa at akkreditering eller godkjenning bør trekkes tilbake. Dette vil være tilfelle hvor det for eksempel avdekkes alvorlige brudd på bruk av tilskudd og egen-

betaling eller administrative regler, eller dersom virksomheten over tid har vist vedvarende manglende evne eller vilje til å rette opp i forholdene.

Tilbaketrekking av akkreditering eller godkjenning etter departementets forslag vil dermed kunne begrunnes med alvorlige brudd blant annet økonomiske og administrative forhold. NOKUT har myndighet til å trekke tilbake akkreditering på bakgrunn av en faglig vurdering av utdanningens kvalitet, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 fjerde ledd eller fagskoleloven § 2 femte ledd. Departementet viser til NOKUTs uttalelse i høringen og understreker at forslaget ikke endrer NOKUTs myndighet til å trekke tilbake akkreditering eller godkjenning med hjemmel i universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven.

Et vedtak om å trekke tilbake akkreditering vil ha store konsekvenser for studenter og ansatte ved institusjonen. At studenter som er underveis i et utdanningsløp ikke får fullføre det utdanningsløpet de har startet på, vil også ha samfunnsmessige konsekvenser. Et vedtak om å trekke tilbake akkreditering må derfor etter departementets syn være forbeholdt de mest alvorlige overtredelsene, for eksempel der institusjonen, ved ikke å etterkomme pålegget fra tilsynsmyndigheten, viser manglende evne eller vilje til å drive i henhold til lovverket. Det bør foreligge en overtredelse som er så alvorlig at den gjør det uforsvarlig å la tilbydereren fortsette driften av hensyn til studentene, deres midler, statens midler eller tilliten til norsk høyere utdanningssektor eller fagskolesektor.

Departementet viser til lovforslaget til universitets- og høyskoleloven §§ 8-8 til 8-12 og fagskoleloven §§ 20 til 24.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene som fremmes vil ha enkelte økonomiske og administrative konsekvenser, både for de private høyskolene og fagskolene og for departementet som tilsynsmyndighet.

Departementet vurderer at forslagene ikke innebærer vesentlige endringer i rammebetingelsene til private høyskoler og fagskoler. Forslagene vil etter departementets mening ikke få innvirkning på det samlede tilbudet av private høyskoler og fagskoler. Det foreslås å tillate at private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, skal kunne dele ut midler fra et eventuelt positivt årsresultat, og dermed få avkastning av den investerte og opparbeidede egenkapitalen i virksomheten. Departementet mener dette gir gode rammebetingelser for disse private virksomhetene, og at det kan bidra til å motivere institusjonene til å videreutvikle sine tilbud.

Det er allerede i dag et krav om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, og et utdelingsforbud for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd. Forslagene innebærer en presisering av gjeldende regelverk knyttet til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling, men tydeliggjør de private høyskolene og fagskolenes plikter om å dokumentere at midlene er benyttet i tråd med forutsetningene. Kravene, som vil gi noe økte administrative byrder for institusjonene, gjelder i all hovedsak dokumentasjonsplikter knyttet til å synliggjøre at tilskudd og egenbetaling er benyttet i tråd med reguleringene.

Kunnskapsdepartementet har i 2016 etablert en ny tilsynsenhet. Tilsynsenheten skal sikre bedre oppfølging og kontroll med de private høyskolene og fagskolene, herunder at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med forutsetningene. Departementet har i statsbudsjettet for 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017) foreslått at behovet for økte ressurser for å føre tilsyn med de private høyskolene og fagskolene dekkes av Kunnskapsdepartementets rammebevilgninger til de private høyskolene.

I tråd med forslagene får departementet bedre virkemidler for å føre et effektivt tilsyn med private høyskoler og fagskoler. Forslagene vil innebære at departementet må bruke noe mer ressur-

ser på å kontroll med dokumentasjonen som etter forslagene skal rapporteres, og dette er håndtert i 2017-budsjettet. Eventuelle økonomiske konsekvenser knyttet til økt tilsynsaktivitet utover 2017-budsjettet, må vurderes i de enkelte budsjettene framover. Økt tilsynsaktivitet er nødvendig for å sikre at midler disponeres i tråd med regelverket.

Departementet legger til grunn at institusjonene må kunne dokumentere at reguleringer i lov, forskrift og andre forutsetninger for tildeling av tilskudd er fulgt. Tilsynsmyndighet skal kunne kreve rapportering og har mulighet til å kreve fremlagt regnskaper og annen dokumentasjon. Dette er dokumentasjon virksomheten i alle tilfeller vil måtte utarbeide for å godtgjøre at midlene er benyttet i tråd med regelverket. Det er virksomhetene selv som står nærmest til å dokumentere at midlene er benyttet i tråd med kravene og som må bare kostnadene ved å utarbeide slik dokumentasjon, og departementet legger til grunn at den økte dokumentasjonsplikten ikke er vesentlig sammenlignet med formålet som skal ivaretas. Departementet har vektlagt at det ikke skal innføres flere krav til dokumentasjon enn nødvendig.

Departementet fremmer forslag om at private høyskoler og fagskoler som tilbyr NOKUT-akkreditert utdanning må være organisert som aksjeselskap eller stiftelse, se kapittel 4.¹ Forslaget er begrunnet i behovet for at virksomhetene har en ryddig selskapsform med tilhørende lovregulering, som legger til rette for åpenhet i den økonomiske driften og klare ansvarsforhold. Et stort flertall av de private høyskolene og fagskolene er allerede i dag organisert i en av disse to organisasjonsformene, men forslaget vil innebære at enkelte virksomheter må gjøre endringer for å oppfylle kravet om organisasjonsform. Departementet legger til grunn at utgifter i forbindelse med eventuell endring må dekkes av virksomheten selv. Departementet foreslår imidlertid en hjemmel som innebærer at nytt lovkrav om organisasjonsform ikke stiller de som må endre orga-

¹ Med unntak av de to eksisterende fagskoletilbyderne som i dag er organisert som studieforbund.

nisasjonsform vesentlig dårligere enn andre, ved at krav om dokumentavgift og eventuell skatt ved realisasjon av formuesobjekt unntas fra betalingsplikt. Unntaket vil gjelde et fåtall institusjoner, kun dersom endringen skjer på grunn av kravet om organisasjonsform, og kun dersom endringen skjer innen overgangsperioden. Departementet viser til at et slikt unntak er aktuelt kun for et lite mindretall av eksisterende private høyskoler og fagskoler. Departementet legger til grunn at forslaget om å unnta de det gjelder fra krav om dokumentavgift ikke vil få vesentlige økonomiske konsekvenser for statskassen.

De private høyskolene og fagskolene blir pålagt å avgi regnskap med utfyllende dokumentasjon. Det foreslås at regnskapene skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Dette er et krav som allerede i dag gjelder for de fleste institusjoner, på grunn av krav i alminnelig selskapslovgivning. Departementet legger til grunn at eventuelle økte kostnader dekkes av institusjonen selv.

Det er i dag gjennom tilskuddsbrev stilt krav til regnskapsmessig skille når det drives annen virksomhet i akkreditert rettssubjekt. Departe-

mentets forslag innebærer at det fortsatt skal være anledning til å organisere annen virksomhet enn NOKUT-akkreditert utdanning i samme rettssubjekt, men at det presiseres i lov at annen virksomhet må holdes økonomisk adskilt. Dette er ikke et nytt krav, men en lovfesting av et eksisterende krav. Departementet peker i kapittel 6 på at forskjellen i administrativ byrde mellom internt regnskapsmessig skille og eget rettssubjekt kan bli liten, og peker på at det kan være effektivt for virksomheten å velge å organisere utdanningen i eget rettssubjekt. Departementet legger til grunn at dette dermed er en presisering og tydeliggjøring av allerede gjeldende regulering.

I kapittel 14 er det foreslått enkelte reaksjonsmuligheter dersom det avdekkes lovovertrедelser. Departementet legger til grunn at eventuell ileggelse av slike reaksjoner vil kreve noe administrativt merarbeid for tilsynsmyndigheten, samt vil ha potensiale til å medføre noe administrativt merarbeid knyttet til eventuell klagebehandling og domstolsprøving. Eventuelle midler som vil tilfalle statskassen på bakgrunn av ilagte reaksjoner antas å ikke være av en slik størrelsesorden at det vil få vesentlige økonomiske konsekvenser.

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene

16.1 Merknader til universitets- og høyskoleloven

Til § 8-1 Institusjonens organisering og ledelse

Første ledd innfører et krav om at alle private universiteter og høyskoler skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse, jf. lov om aksjeselskaper eller lov om stiftelser. Dette betyr at private aktører fra lovens ikrafttredelse ikke lenger kan få akkreditering som høyere utdanning uten at de er organisert som aksjeselskap eller stiftelse. Dersom en allerede akkreditert privat høyskole ikke er aksjeselskap eller stiftelse når loven trer i kraft, gjelder en egen overgangsbestemmelse, se § 13-2.

Andre organisasjonsformer, for eksempel med tilsvarende ansvarsbegrensning som norske aksjeselskaper eller en eierløs modell som ligner på stiftelser, kan altså ikke få akkreditering som høyere utdanning. Dette inkluderer også norskregistrerte utenlandske foretak (NUF).

Andre ledd første punktum er delvis en videreføring av gjeldende første ledd. Som følge av kravet i nytt første ledd, vil alle private universiteter og høyskoler ha et styre i medhold av aksjeloven eller stiftelsesloven. Den tidligere ordlyden om at private høyskoler skal ledes av et styre som øverste organ er dermed overflødig og vil kunne være egnet til å skape uklarheter. Dette klargjør gjeldende rett, som innebærer at bestemmelsen om styret ikke griper inn i det grunnleggende ansvarsfordeling mellom generalforsamlingens eierstyring eller andre lovfestede organers kompetanse etter aksjeloven eller stiftelsesloven.

Andre ledd andre punktum er en videreføring av gjeldende andre ledd. I lys av første ledd gjelder aksjelovens og stiftelseslovens regler om styrets sammensetning for private universiteter og høyskoler. Bestemmelsen her gjelder i tillegg til disse kravene.

Tredje ledd første punktum er en videreføring av nåværende tredje ledd. Andre punktum er nytt, og presiserer styrets plikt til å sørge for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak, såkalt internkontroll, som skal bidra til å sikre at virksomheten etterlever gjeldende lover og regler.

Hvordan internkontrollen innrettes vil kunne variere ut i fra virksomhetens størrelse, egenart mv. Det kan blant annet innebære at det må etableres rutiner for attesting, nedtegnelse av muntlige avtaler, utarbeidelse av dokumentasjon som institusjonen er pliktig etter lov til å utarbeide mv. Departementet understreker at bestemmelsen ikke innebærer innskrenkninger i styrets alminnelige adgang til å delegerer oppgaver. Den konkrete utarbeidelsen av rutiner, og kontroll med etterlevelsen av rutinene og regelverket, kan delegeres for eksempel til daglig ledelse i tråd med den alminnelige adgangen til delegasjon fra styret. Dersom institusjonen ikke har etablert systematiske kontrolltiltak kan dette møtes med reaksjoner som nevnt i kapittel 14. Departementet kan presisere kravene til internkontroll i forskrift.

Dette generelle systemkravet supplerer og kommer i tillegg til dagens krav om internt system for kvalitetssikring etter universitets- og høyskoleloven § 1-6. Kvalitetssikringssystemet etter § 1-6 skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen, og skal blant annet sikre at studietilbudene oppfyller de krav departementet og NOKUT har fastsatt i henholdsvis studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften.

Fjerde ledd presiserer styrets plikter knyttet til utdanningstilbudet til studentene. Bestemmelsen presiserer styrets plikt til å sørge for at utdanningstilbudet studentene mottar er i tråd med gjeldende akkreditering, og for øvrig sørge for at virksomhetens drives i tråd med de til enhver tid gjeldende lover og regler og øvrige føringer. Bestemmelsen legger ikke plikter på styret som ikke allerede følger av andre regler.

Femte ledd fastsetter at styret skal fatte et vedtak om at det er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Vedtaket skal være begrunnet, og styret må selv vurdere hvilke momenter som vektlegges i vurderingen. Departementet viser til at blant annet studenttilfang, tilgang på lærerkrefter og lokaler, budsjett og økonomi mv. vil kunne være relevante momenter. Myndighet til å fatte et slikt vedtak kan ikke delegeres. Vedtaket skal bidra til forutberegnelighet for studentene og bevisstgjøring av styret. Vedtaket må være tilgjengelig

for studentene, og det skal derfor publiseres på institusjonens nettside. Vedtaket skal fattes før studiestart. Med studiestart menes i utgangspunktet starten på høstsemesteret hvert år, normalt første oppmøtedag.

Til § 8-2 Delegasjon

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende andre ledd. Gjeldende første ledd oppheves.

Til § 8-3 Statstilskudd og egenbetaling

Første ledd er uendret.

Andre ledd gjelder alle private universiteter og høyskoler. Bestemmelsen erstatter universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd. Ordlyden endres fra «statlig driftstilskudd» til «statstilskudd» i tråd med eksisterende overskrift og ordlyd i § 8-3. Dette innebærer ikke en realitetsendring.

Bestemmelsen regulerer hvordan tilskudd og egenbetaling fra studentene lovlig kan brukes i drift. Reguleringen gjelder på generelt grunnlag, og innebærer at alle former for disposisjoner er omfattet. At tilskudd og egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte utdanningsvirksomheten, innebærer at disponeringen må vurderes opp mot den aktuelle akkrediteringen. I hvilken grad disposisjonen bygger opp om det faglige innholdet i utdanningen og hvilke fordeler det vil gi for studenten, vil være relevante vurderingskriterier. Midlene kan benyttes til disposisjoner som ligger innenfor formålet til virksomheten. Dette peker på formålet med universitets- og høyskolevirksomhet generelt, se blant annet universitets- og høyskoleloven § 1-1 og § 1-3. Vilkåret innebærer videre at disposisjonene skal vurderes på bakgrunn av en forholdsmessighetsvurdering. Dette innebærer en vurdering av i hvilket omfang det er tillatt å disponere midler til ulike formål som i seg selv er relevante for virksomheten. Se omtale i pkt. 5.4.2. Departementet legger til grunn et generelt krav om at alle disposisjoner skal skje til markedsmessige vilkår.

Tredje ledd gjelder private høyskoler som mottar statstilskudd. For disse gjelder det generelle vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. At midlene skal komme studentene til gode innebærer for det første krav til bruk i drift som regulert i andre ledd, og et utdelingsforbud etter tredje ledd. Kravet presiseres gjennom reguleringene av bruk i drift og ved utdelinger, men vil også være et selvstendig vilkår og tolkningsmoment for vurdering av ulike

disponeringer. Formuleringen innebærer at ulike disposisjoner må vurderes i lys av kravet om at midlene skal komme studentene til gode.

Som utdeling regnes for aksjeselskaper enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode. Verdien skal beregnes etter virkelig verdi på dagen for overføringen, jf. aksjeloven § 3-6 andre ledd. Tredje ledd gjelder også stiftelser hvor det innebærer at en stiftelse som mottar tilskudd ikke kan dele ut stiftelsens midler, selv om dette er fastsatt i vedtektene, jf. stiftelsesloven § 19. Her videreføres utdelingsforbudet for virksomheten som mottar statlig tilskudd. Utdelingsforbudet gjelder for hele rettssubjektet, og også for annen virksomhet enn akkreditert utdanning som drives i samme rettssubjekt. Utdelingsforbudet gjelder alle former for overføring av verdier til eier eller eiers nærstående, herunder også konsernbidrag. Utdelingsforbudet gjelder generelt, som blant annet innebærer at utdelingsforbudet vil gjelde tilsvarende ved fusjon, fisjon, salg, og andre endringer av virksomheten. Utdelingsforbudet gjelder tilsvarende ved avvikling av virksomheten. Ved avvikling av private universiteter og høyskoler organisert som aksjeselskap, kan en andel av likvidasjonsutbyttet tilsvarende innskutt egenkapital tilfalle eierne. Verdien skal beregnes etter virkelig verdi på dagen for avviklingen. Med hjemmel i femte ledd kan departementet fastsette nærmere regulering av blant annet avvikling i forskrift.

Fjerde ledd gjelder private høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd. Disse høyskolene har ikke anledning til å foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen i aksjeselskapet eller stiftelsen blir lavere enn 20 prosent av de totale eiendelene. Begrensningen er en nedre grense for i hvilken grad det kan foretas utdelinger fra virksomheten. I lys av kravet om at alle private høyskoler skal drives som aksjeselskap eller stiftelse, vil aksjeloven eller stiftelseslovens reguleringer om adgang til utdelinger også gjelde. Det presiseres at vurdering av om det skal fortas utdeling for øvrig må foretas i tråd med alminnelige selskapsrettslige regler og det alminnelige ansvaret til styret, og dermed være forsvarlig etter en helhetsvurdering. Utdelingsbegrensningen gjelder i tillegg til de begrensninger som følger av aksje- og stiftelseslovgivningen.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om disponering av statlig tilskudd og egenbetaling. Forskriften kan presisere kravene til lovlig disponering av statlig tilskudd og egenbetaling innenfor rammene av bestemmelsen her. Dette inkluderer nærmere regulering om avvik-

ling av en virksomhet, fordeling av likvidasjonsutbytte og rutiner ved avvikling av virksomheten. Som det fremgår av merknadene til tredje ledd, gjelder utdelingsforbudet for private høyskoler som mottar tilskudd også ved avvikling. I forskrift kan det fastsettes nærmere regulering av fordeling av likvidasjonsutbytte i virksomheten.

I medhold av § 7-1 tredje ledd har departementet gitt forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter og om adgangen til å kreve inn andre utgifter knyttet til studenter. Forskriften gjelder både statlige og private høyskoler, og forskriftshjemmelen foreslås opprettholdt som ny § 7-1 andre ledd.

Til § 8-4 Avtaler med nærstående

Første ledd presiserer at det alminnelige kravet om at handel med nærstående ikke skal avvike fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, gjelder for private universiteter og høyskoler. Det er et alminnelig krav om at handel skal skje på markedsmessige vilkår, uavhengig av om institusjonen mottar statstilskudd eller ikke, og uavhengig av organisasjonsform. Hvem som er nærstående inkluderer, men er ikke begrenset til, de som er oppregnet i aksjeloven § 1-5 eller stiftelsesloven § 5. I forskrift kan det fastsettes nærmere regulering av hvem som er å regne for nærstående etter denne bestemmelsen.

Kravet om at avtaler ikke skal avvike fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter gjelder generelt, for alle disposisjoner som innebærer overføring av verdier. Dette kan være, men er ikke begrenset til, handel med varer og tjenester, sikkerhetsstillelse, pantsettelse eller lån. At prinsippet gjelder generelt, innebærer at det skal gjelde i drift og ved avvikling av virksomheten. Det vil også gjelde ved fusjon, fisjon, omdanning og lignende omstruktureringer av virksomheten.

Andre ledd regulerer private universiteter og høyskolars plikt til å dokumentere handel med nærstående, og institusjonenes plikt til å dokumentere at slike avtaler er gjennomført på markedsmessige vilkår, gjennom for eksempel grunnlaget for prisfastsettelse. Dette kan være kontrakter, vurderinger av takstmann eller annen uavhengig ekspert eller lignende. Videre kan det omfatte eventuelle nedtegninger fra forhandlinger, dokumentasjon på at motytelse faktisk er ytt i den grad eller størrelse som foreskrevet i kontrakt, eller annet. Det er institusjonen som er nærmest til å skaffe underlagsdokumenter som viser at en avtale er gjennomført på markedsmessige vilkår, i form av for eksempel erklæringer, uavhengige

vurderinger, sammenlignbare priser, tidligere kontrakter om samme ytelse eller lignende. Mangelfull dokumentasjon fra en institusjon vil kunne gi grunnlag for vedtak om reaksjoner etter § 8-8 til § 8-12.

Tredje ledd pålegger nærstående til private universiteter eller høyskoler en plikt til å gi innsyn i regnskapsmateriale eller annen dokumentasjon som knytter seg til avtaler med den akkrediterte institusjonen. I begrepet nærstående parter ligger det samme som etter første ledd.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om handel med nærstående. Det kan fastsettes nærmere reguleringer om innholdet i første til tredje ledd. Dette kan inkludere presisering av krav til dokumentasjon av handel med nærstående, nærmere avgrensning av hvem som er å regne som nærstående part mm.

Til § 8-5 Tilsyn

Første ledd fastsetter at det er departementet som er tilsynsmyndighet for private universiteter og høyskoler. Dette omfatter både private institusjoner som mottar statlig tilskudd, og private institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd. Oppgaven som tilsynsmyndighet kan på alminnelig måte delegeres til underliggende organ.

Andre ledd regulerer de private universitetene og høyskolenes plikt til å bistå under tilsynet, herunder fremskaffe nødvendig dokumentasjon og gi adgang til lokaler. Plikten er generell i den forstand at den omfatter alle mulige måter å gi tilgang på dokumentasjon og lokaler på.

Tredje ledd fastsetter at den lovbestemte eller avtalte taushetsplikten for revisor og regnskapsfører ikke gjelder ovenfor tilsynsmyndigheten for opplysninger etter andre ledd. Den lovbestemte taushetsplikten oppheves for tilfeller hvor tilsynsmyndighet ønsker tilgang til dokumentasjon etter andre ledd.

Fjerde ledd fastsetter at departementet kan gi forskrift om tilsyn, herunder om hvordan opplysninger skal gis, tilgang til institusjonens ledere og ansatte, samt om adgang til institusjonenes lokaler under tilsynet.

Til § 8-6 Rapportering

Første ledd fastsetter at alle private universiteter og høyskoler kan pålegges å rapportere om virksomheten til departementet. Hjemmelen omfatter både private institusjoner som mottar og ikke mottar tilskudd. Rapporteringspliktene gjelder årsregnskap og tilhørende dokumentasjon, student-

tall, studiepoengproduksjon eller andre relevante forhold om virksomheten. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å innhente rapportering om ansatte eller studenter på individnivå.

Andre ledd fastsetter at private universiteter og høyskoler skal melde ifra til tilsynsmyndighet dersom virksomheten skal gjennomføre en omstrukturering eller avvikle driften. Bestemmelsen fastsetter at det skal gis slik melding ved fusjon, fisjon, omdanning, salg og avvikling. Meldeplikten gjelder for de partene som er direkte involvert. Melding skal gis før en slik omstrukturering eller avvikling finner sted. Meldingen fratar ikke tilsynsmyndighet anledning til å føre kontroll med at tilskudd og egenbetaling er disponert i tråd med regelverket i forbindelse med omstrukturen eller avviklingen.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikten i første ledd og meldeplikten i andre ledd. Forskriften kan blant annet fastsette nærmere krav til opplysninger som skal rapporteres, innenfor rammene av første ledd. Videre kan det fastsettes regulere nærmere formkrav og frister, og regulere andre praktiske forhold rundt rapporterings- og meldeplikten.

Til § 8-7 Regnskap og revisjon

Første ledd fastsetter at alle private universiteter og høyskoler skal føre regnskap i tråd med kravene i regnskapsloven og i tråd med kravene som fastsettes i eller i medhold av universitets- og høyskoleloven. Etter § 8-1 er alle private universiteter og høyskoler pålagt å drive virksomheten som aksjeselskap eller stiftelse. Krav til regnskap etter regnskapsloven er også fastsatt i aksjeloven og stiftelsesloven. Første ledd fastsetter videre at unntakene som er fastsatt i regnskapsloven for visse regnskapskrav for virksomheter som regnes som små foretak, ikke skal gjelde for private universiteter og høyskoler. Pliktene som unntas etter regnskapsloven § 3-1 er krav som bidrar til at departementet som tilsynsmyndighet kan ettergå kravene i universitets- og høyskoleloven og har tilstrekkelig sikkerhet for at regnskapene gir et rettvisende bilde når dette skal vurderes opp mot de andre foreslåtte reguleringene.

Andre ledd fastsetter et krav om økonomisk skille mellom den NOKUT-akkrediterte virksomheten og annen virksomhet. Kravet gjelder både private høyskoler som mottar og ikke mottar statlig tilskudd. At den akkrediterte virksomheten drives alene i eget rettssubjekt tilfredsstiller kravet til økonomisk skille. Dersom den private institusjonen driver annen virksomhet enn akkreditert

utdanning i samme rettssubjekt, kreves det at det oppstilles regnskapsmessige skiller som er egnet til å dokumentere at annen virksomhet holdes økonomisk adskilt. Et krav til regnskapsmessig skille vil innebære at det løpende skal føres separate regnskap for de ulike delene av virksomheten etter ordinære regnskapsprinsipper, herunder fullt resultat- og balanseregnskap.

Tredje ledd fastsetter at alle private universiteter og høyskoler skal revideres av statsautorisert eller godkjent revisor. Dette gjelder både private institusjoner som mottar og ikke mottar statlig tilskudd. Revisjonen skal omfatte kravene etter regnskapsloven og de særlige kravene etter universitets- og høyskoleloven. Departementet legger til grunn at revisor fastsetter en særskilt vesentlighetsgrense i sin revisjon av noten til årsregnskapet som dokumenterer regnskapsmessig skille, i samsvar med ISA 320. Vurderingen revisor gjør, skal gjenspeile formålet med revisjonen. Virksomheten må informere revisor om dette i forkant av revisjonen.

Fjerde ledd fastsetter at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om regnskapet og dokumentasjonsplikter i forbindelse med regnskapet. Dette kan blant annet innebære presiseringer av krav til dokumentasjon om økonomisk skille etter andre ledd, krav til hvordan dokumentasjonen skal utarbeides og presenteres, krav til oppbevaringstid, frister og andre praktiske forhold.

Til § 8-8 Pålegg om retting

Bestemmelsen gir departementet som tilsynsmyndighet hjemmel til å pålegge private universiteter og høyskoler retting dersom det foreligger brudd på krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Et pålegg om retting bør i utgangspunktet være tilsynsmyndighetens første reaksjon dersom det avdekkes lovbrudd, og det bør legges til grunn et proporsjonalitetsprinsipp ved valg av reaksjoner. I særlige tilfeller kan visse reaksjoner benyttes uten at det er gitt pålegg om retting. Dette kan være aktuelt for eksempel der forholdet i strid med regelverket tilsier at retting ikke vil være et hensiktsmessig virkemiddel, av hensyn til studentene eller for å beskytte statens midler. Pålegg om retting er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Et pålegg om retting skal inneholde en frist for oppfyllelse. Utgangspunktet er at denne fristen skal gi institusjonen tilstrekkelig tid til å kunne oppfylle pålegget innen fristen. Hva som er nok tid må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet.

Til § 8-9 Krav om tilbakebetaling av tilskudd

Bestemmelsen angir at tilskudd som er disponert i strid med regelverket skal kunne kreves tilbake av departementet. Alle institusjoner med statlig tilskudd mottar tilskuddsbrev, hvor et tilsvarende krav er fastsatt. Formålet med bestemmelsen er å lovfeste et slikt krav om tilbakebetaling, slik at reaksjoner som er knyttet til ulovlig disponering av statstilskudd til høyskoler fremkommer i et mest mulig helhetlig regelverk.

Et krav om tilbakebetaling er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e.

Til § 8-10 Tvangsmulkt

Første ledd fastslår at tilsynsmyndigheten kan ilegge tvangsmulkt for å sikre at et pålegg gitt med hjemmel i § 8-8 blir etterlevd. En forutsetning for bruk av tvangsmulkt er at det er gitt et pålegg, og at fristen for oppfyllelse er oversittet. Et vedtak om tvangsmulkt vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd om «*bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak*». Vedtak om ileggelse av tvangsmulkt innebærer at et bestemt beløp skal betales for hver dag. Vedtaket skal rette seg mot den som er gitt pålegget om retting, jf. § 8-8. Det er ikke fastsatt et maksimumsbeløp i bestemmelsen om tvangsmulkt. Beslutning om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg jf. tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tvangsmulkt. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere retningslinjer om blant annet tvangsmulktens størrelse og angi momenter som kan vektlegges ved utmålingen. Det er også anledning til å fastsette regler om at tvangsmulkt kan lempes.

Til § 8-11 Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som er å regne som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon art. 6. Det vil si at de prosessuelle garantier som følger av EMK ved straff, «*criminal charge*», gjelder ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det er i rettspraksis lagt til grunn at overtredelsesgebyr ikke utgjør straff etter Grunnloven § 96. Dette innebærer at departementet kan ilegge overtredelsesgebyr. Med overtredelsesgebyr menes et pengebeløp som skal betales til det offentlige på grunn av brudd på reguleringer i eller i medhold av loven. Ileggelse

av overtredelsesgebyr er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Første ledd angir at et foretak som overtrer regler i eller i medhold av universitets- og høyskoleloven kan ilegges overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret skal ilegges den som lovens krav retter seg mot i det konkrete tilfellet. Dersom det skal ilegges overtredelsesgebyr til en akkreditert institusjon menes med foretak aksjeselskapet eller stiftelsen som har akkrediteringen. Enkeltpersoner kan ikke ilegges overtredelsesgebyr etter § 8-11, og det er derfor ikke tatt inn krav til skyld i bestemmelsen. Gebyret kan ilegges foretaket uten hensyn til eventuell skyld hos enkeltpersoner. Dette innebærer at en utdanningsinstitusjon kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på regler i eller i medhold av loven, selv om det ikke er påvist uaktsomhet eller forsett hos eier eller ansatte. Dersom det skal ilegges gebyr til et foretak som ikke er akkreditert, på grunnlag av for eksempel § 8-4 tredje ledd, menes med foretak selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning eller bo. Dersom det skal ilegges overtredelsesgebyr til et foretak med hjemmel i denne bestemmelse, vises det til utkast til ny § 46 i forvaltningslov tilsvarende, jf. Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Endringene i forvaltningsloven er vedtatt av Stortinget, men ennå ikke satt i kraft på tidspunktet for fremlegging av denne proposisjonen.

Andre ledd angir at overtredelsesgebyret skal utmåles i det enkelte tilfellet. Størrelsen på gebyret kan ta hensyn til blant annet overtredelsens art, omfang, virkning for studentene, om overtredelsen skyldes et ønske om å vanskeliggjøre departementets tilsynsvirksomhet, oppnådde fordeler, om overtredelsen utelukkende skyldes forhold utenfor foretakets kontroll, foretakets økonomiske evne med videre. Det legges til grunn at utmåling av gebyret skal være proporsjonal med overtredelsen. Departementet kan regulere momenter ved utmåling nærmere i forskrift, jf. tredje ledd. Det ligger i de ulike pliktene og forbudene det kan reageres mot at det vil kunne være relativt store variasjoner i overtredelsens karakter, og momenter ved utmålingen vil derfor kunne variere fra sak til sak. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav (e).

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr og ileggelse av dette. Maksimumsbeløp for det enkelte gebyret skal fremgå av forskrift. I forskrift kan det videre fastsettes momenter som kan eller skal legges vekt på ved eventuell ileggelse av overtredelses-

gebyret, og andre omstendigheter i forbindelse med overtredelsesgebyret.

Til § 8-12 Tilbaketrekking av akkreditering

Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten anledning til å trekke tilbake akkreditering som universitet eller høyskole. Dette påvirker ikke NOKUTs adgang til å trekke tilbake akkreditering på faglig grunnlag, jf. universitets- og høyskolelovens § 3-1 fjerde ledd.

Første ledd angir at tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om at akkrediteringen kan trekkes tilbake. Virkningen vil blant annet være at den vedtaket retter seg mot, ikke lenger vil kunne tilby høyere utdanning, inkludert tildele vitnemål, bruke titler eller betegnelser som er beskyttet¹ i universitets- og høyskoleloven med videre. En institusjon som mister akkreditering på bakgrunn av § 8-12, vil eventuelt måtte søke NOKUT om ny akkreditering.

Vilkåret for at akkrediteringen skal kunne trekkes tilbake av departementet som tilsynsmyndighet, er at det avdekkes alvorlige forhold i strid med universitets- og høyskoleloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Dette kan være tilfelle der overtredelsene er så grove at hensynet til studentene, statens midler eller tilliten til institusjonen gjør det uforsvarlig å la tilbydereren fortsette som akkreditert institusjon. Det er et vilkår for tilbaketrekking av akkreditering etter denne bestemmelsen at det er gitt pålegg om retting og at fristen for etterlevelse er oversittet, jf. § 8-8.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekking av akkreditering etter første ledd.

16.2 Merknader til fagskoleloven

Til § 3 Organisasjon og ledelse

Første ledd innfører et krav om at alle private fagskoler skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse, jf. lov om aksjeselskaper eller lov om stiftelser. For private fagskoler, med unntak av studieforbund, vil merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd gjelde tilsvarende.

Fagskoleutdanning som er organisert som studieforbund per 1. januar 2017 tillates videreført

som studieforbund. Disse kan søke godkjenning for nye tilbud og fortsatt være organisert som studieforbund. For øvrig gjelder fagskoleloven for alle deler av fagskolevirksomheten som drives i studieforbund. I den grad det er motstrid mellom fagskoleloven og voksenopplæringsloven skal fagskoleloven få forrang. For eksempel kan ikke studieforbundene drive sin fagskolevirksomhet etter formålene i voksenopplæringsloven § 4, men må innrette denne etter fagskolelovens formålsparagraf. Tilsvarende skal departementet, når det fører tilsyn med fagskoleledelsen av studieforbundet, legge til grunn reglene i fagskoleloven. I tråd med kravet om økonomisk skille, jf. § 19, skal voksenopplæring og fagskoleutdanning holdes økonomisk adskilt. Dette tilsvarende kravet om at annen virksomhet skal holdes økonomisk adskilt. Videre vil eventuelle reaksjoner kunne gis med hjemmel i fagskoleloven, og dokumentasjon kreves inn etter fagskoleloven mv.

Andre ledd er en delvis videreføring av gjeldende første ledd. For offentlige fagskoler og fagskoler organisert i studieforbund videreføres dagens krav om et styre som øverste ansvarlige styringsorgan. Som følge av kravet i første ledd, vil øvrige private fagskoler ha et krav til styre gjennom aksjeloven eller stiftelsesloven. Det er dermed ikke nødvendig å regulere dette i fagskoleloven, og en formulering om at styret skal være øverste organ vil kunne være egnet til å skape klarhet. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-1 andre ledd.

Tredje ledd er en videreføring av tidligere andre ledd, med enkelte språklige justeringer. Ordlyden er endret fra at styret er «ansvarlig for» til at styret skal «sørge for» forholdene som angis i bestemmelsen. Departementet legger til grunn at det er bedre i overenstemmelse med gjeldende rett at dette formuleres som en pliktbestemmelse.

Fjerde til sjette ledd er en videreføring av gjeldende tredje til femte ledd.

Syvende ledd fastsetter at styret pålegges en plikt til å fatte vedtak om at det er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-1 femte ledd.

Hvilket tidspunkt som skal regnes som studiestart er må i enkelte tilfeller vurderes konkret ut fra fagskolens tilbud. Dette gjelder også for fagskoler med utdanningstilbud som er kortere enn ett år.

Åttende ledd presiserer styrets plikt til å sørge for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak, såkalt internkontroll, som skal bidra til å sikre at virksomheten etterlever gjeldende lover

¹ Se for eksempel universitets- og høyskoleloven § 7-2, som angir at ikke-akkrediterte institusjoner som bruker for eksempel betegnelsen høyskole kan ilegges overtredelsesgebyr.

og regler. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd.

Niende til ellefte ledd er en videreføring av gjeldende sjetten til åttende ledd.

Til § 15 Offentlig tilskudd og egenbetaling

Første ledd er uendret.

Andre ledd første punktum er flyttet fra § 16 første ledd og er en videreføring. Andre punktum er flyttet fra tidligere § 16 tredje ledd og er en videreføring av denne forskriftshjemmelen. Andre ledd i sin helhet gjelder både offentlige og private fagskoler.

Tredje ledd gjelder alle private fagskoler. Bestemmelsen fastsetter hvordan tilskudd og egenbetaling fra studentene lovlig kan brukes i drift. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd.

Fjerde ledd gjelder private fagskoler som mottar offentlig tilskudd. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd.

Femte ledd gjelder private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-3 fjerde ledd.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om disponering av offentlig tilskudd og egenbetaling. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-3 femte ledd.

Til § 16 Avtaler med nærstående

Bestemmelsen er ny, og presiserer at det alminnelige kravet om at handel med nærstående ikke skal avvike fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, også gjelder for private fagskoler. Det vises til merknader til universitets- og høyskoleloven § 8-4 første til fjerde ledd.

Til § 17 Tilsyn

Bestemmelsen er ny og fastsetter blant annet at departementet er tilsynsmyndighet for private fagskoler. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-5 første til fjerde ledd.

Til § 18 Rapportering

Bestemmelsen er ny og fastsetter regulering av plikt til å dokumentere i tråd med nærmere fastsatte krav og en meldeplikt ved omstrukturering eller avvikling av driften. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-6 første til tredje ledd.

Til § 19 Regnskap og revisjon

Bestemmelsen er ny, og fastsetter krav til regnskap og revisjon for private fagskoler. Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-7 første til fjerde ledd.

Til § 20 Pålegg om retting

Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-8.

Til § 21 Krav om tilbakebetaling av tilskudd

Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-9.

Til § 22 Tvangsmulkt

Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-10 første og andre ledd.

Til § 23 Overtredelsesgebyr

Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven § 8-11.

Til § 24 Tilbaketrekking av godkjenning

Bestemmelsen innfører en rett for departementet til å trekke tilbake godkjenning. Dette vil ikke påvirke NOKUTs adgang til å trekke tilbake godkjenning på bakgrunn av en faglig vurdering, jf. universitets- og høyskolelovens § 2-1 andre ledd.

Det vises til merknad til universitets- og høyskoleloven 8-12.

16.3 Til ikrafttredelses- og overgangsreglene

Nr. 1 fastsetter at lovendringene gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.

Nr. 2 og 3 er begrunnet med at enkelte private høyskoler og fagskoler ikke vil kunne tilby høyere utdanning i sin nåværende organisasjonsform som følge av forslagene i universitets- og høyskoleloven § 8-1 og fagskoleloven § 3. Det gis derfor en frist for å gjøre nødvendige endringer for å kunne oppfylle kravet om organisasjonsform. Departementet foreslår at for akkrediterte og godkjente institusjoner som ikke er organisert som aksjeselskap, stiftelse eller studieforbund per 1. januar 2017, vil kravet til organisasjonsform før-

ste gjelde fra 1. januar 2020. Hvis overgangsperioden er utløpt og den private høyskolen eller fagskole ikke er organisert i tråd med universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd og fagskoleloven § 3 første ledd, kan departementet benytte reaksjoner for å sikre etterlevelse av loven.

Nr. 4 fastsetter at departementet kan forlenge overgangsperioden for enkelte institusjoner i særlige tilfeller.

Nr. 5 fastsetter at det ikke skal oppstå skatteplikt ved realisasjon av formuesobjekt dersom dette skjer som ledd i å oppfylle kravet i universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd og fagskoleloven § 3 første ledd. Formålet er å sørge for at virksomheter som må omdanne eller nedlegge og opprette virksomheten som følge av disse kravene, ikke skal stilles dårligere enn virksomhetene som allerede oppfyller kravene til organisasjonsform. Vilkåret for fritak fra skatteplikt ved realisasjon av formuesobjekt er at omorganiseringen av utdanningsinstitusjonene skjer som følge av kravet i universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd eller fagskoleloven § 3 første ledd, og at det skjer innen overgangsperioden eller en eventuell frist fastsatt av departementet, jf. nr. 2 til 4. Videre må formuesobjektet som realiseres overføres til den juridiske enheten som blir sittende med akkreditering eller godkjenning. For at omorganiseringen ikke skal innebære noen skattemessige fordeler for erververen av driftsmidlet kreves det at omorganiseringen skjer til skattemessig kontinuitet. Bestemmelsen skal ikke tre i kraft før forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte er utredet og det er avklart at bestemmelsen ikke er i strid med disse reglene.

Nr. 6 fastsetter at det skal være fritak for dokumentavgift ved overføring av hjemmel til fast eien-

dom. Det er et vilkår at dette skjer som ledd i å oppfylle kravet i universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd eller fagskoleloven § 3 første ledd. Formålet med fritaket er å sørge for at virksomheter som må omdanne virksomheten som følge av disse bestemmelsene, ikke skal stilles dårligere enn virksomheter som allerede er organisert som aksjeselskap eller stiftelse. Et vilkår for fritaket er at overføring av hjemmel til fast eiendom skjer fordi den akkrediterte eller godkjente institusjonen ikke kan fortsette i den organisasjonsformen den har i dag. Videre er det et vilkår at hjemmelsperioden skjer innen overgangsperioden som følger av nr. 2 og 3, eller innen en særlig frist fastsatt av departementet, jf. nr. 4. Fritaket forutsetter videre at virksomhetens samlede eidelere og forpliktelser overføres uendret til den nye virksomheten. Herunder må hjemmelen til fast eiendom overføres til den juridiske enheten som blir sittende med akkrediteringen eller godkjenningen. Bestemmelsen skal ikke tre i kraft før forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte er utredet og det er avklart at bestemmelsen ikke er i strid med disse reglene.

Nr. 7 fastsetter at departementet kan gi nærmere overgangsregler.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)

I

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:

§ 7-1 andre ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir nytt andre ledd.

§ 8-1 skal lyde:

§ 8-1 *Institusjonens organisering og ledelse*

(1) *Private universiteter og høyskoler skal være aksjeselskap etter aksjeloven eller stiftelser etter stiftelsesloven.*

(2) *Private universiteter og høyskoler skal ledes av et styre. 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 innenfor den enkelte valgkrets.*

(3) *Det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid. Styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av lov, overholdes. Departementet kan gi forskrift om internkontroll.*

(4) *Styret skal sørge for at studentene får den utdanningen som er forutsatt som grunnlag for akkrediteringen, at alle vilkår for eventuelle offentlige tilskudd overholdes, og at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter.*

(5) *Styret selv skal fatte vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Vedtaket skal fattes før studiestart.*

§ 8-2 skal lyde:

§ 8-2 *Delegasjon*

Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne loven at styret selv skal treffe

vedtak, eller det er andre særlig begrensninger i adgangen til å delegere.

§ 8-3 skal lyde:

§ 8-3 *Statstilskudd og egenbetaling*

(1) *Private universiteter og høyskoler som tilfredsstiller kravene 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.*

(2) *Alle private universiteter og høyskoler skal benytte statstilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.*

(3) *Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, kan ikke foreta utdelinger.*

(4) *Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene.*

(5) *Departementet kan gi forskrift om disponering av statlig tilskudd og egenbetaling, herunder ved avvikling.*

Ny § 8-4 skal lyde:

§ 8-4 *Avtaler med nærstående*

(1) *Private universiteter og høyskoler kan ikke overfor nærstående gjennomføre avtaler eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.*

(2) *Institusjonen skal kunne dokumentere at det ikke er gjennomført avtaler i strid med første ledd.*

(3) *Nærstående til private universiteter og høyskoler skal på forespørsel gi innsyn i dokumentasjon vedrørende avtaler som nevnt i første ledd.*

(4) Departementet kan gi forskrift om avtaler med nærstående, herunder hvem som regnes som nærstående og krav om dokumentasjon.

Ny § 8-5 skal lyde:

§ 8-5 Tilsyn

(1) Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler.

(2) Private universiteter og høyskoler plikter å bistå under tilsynet, herunder gi opplysninger som kan ha betydning for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne loven. Departementet kan kreve at slike opplysninger dokumenteres og redegjøres for ved at det for eksempel utleveres eller sammenstilles regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse og styreprotokoller. Departementet skal gis adgang til lokaler som disponeres av virksomheten.

(3) Opplysninger etter andre ledd kan kreves av revisor og regnskapsfører uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt.

(4) Departementet kan gi forskrift om institusjonens bistandsplikt under tilsynet, herunder hvordan opplysninger skal gis og om adgang til institusjonens lokaler.

Ny § 8-6 skal lyde:

§ 8-6 Rapportering

(1) Private universiteter og høyskoler skal rapportere regnskapsinformasjon og sammenstilte data om studietilbud, studenter og personale til departementet.

(2) Private universiteter og høyskoler må gi særskilt melding til departementet ved fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten. Melding skal gis før slik endring gjennomføres.

(3) Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i og formkrav til rapporterings- og meldeplikten.

Ny § 8-7 skal lyde:

§ 8-7 Regnskap og revisjon

(1) Private universiteter og høyskoler er regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 og etter denne loven. Regnskapslovens unntak for små foretak i § 3-1 andre ledd, jf. § 1-6, gjelder ikke for private universiteter og høyskoler.

(2) Private universiteter og høyskoler skal ha et økonomisk skille mellom den akkrediterte og ikke-akkrediterte delene av virksomheten. Regnskapene skal dokumentere at kravet overholdes.

(3) Regnskapene for private universiteter og høyskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1.

(4) Departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet, dokumentasjon og revisjon.

Ny § 8-8 skal lyde:

§ 8-8 Pålegg om retting

Hvis departementet avdekker brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan departementet pålegge utdanningsinstitusjonen å rette forholdet innen en gitt frist.

Ny § 8-9 skal lyde:

§ 8-9 Krav om tilbakebetaling av statstilskudd

Hvis statstilskudd disponeres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller grunnlaget for tilskuddet, kan departementet kreve tilskuddet tilbakebetalt. Endelig vedtak om tilbakebetaling av statstilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg.

Ny § 8-10 skal lyde:

§ 8-10 Tvangsmulkt

(1) For å sikre at pålegg gitt etter § 8-8 etterleveres, kan departementet bestemme at den pålegget retter seg mot, skal betale en mulkt til staten. Tvangsmulkten fastsettes som løpende dagsmulkt fra utløpet av fristen som er satt i pålegget, og inn-til forholdet er rettet.

(2) Departementet kan gi forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage og lemping av tvangsmulkt.

Ny § 8-11 skal lyde:

§ 8-11 Overtredelsesgebyr

(1) Ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan departementet ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan ilegges foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

(2) Størrelsen på overtredelsesgebyret fastsettes i det enkelte tilfellet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

(3) Departementet kan gi forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage og lemping av overtredelsesgebyret.

Ny § 8-12 skal lyde:

§ 8-12 Tilbaketrekking av akkreditering

(1) Hvis alvorlige forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke rettes innen fristen etter § 8-8, kan departementet trekke tilbake akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet.

(2) Departementet kan gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekking av akkreditering etter denne bestemmelsen.

II

I lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Organisasjon og ledelse*

Private fagskoler skal være stiftelser etter stiftelsesloven eller aksjeselskap etter aksjeloven. Fagskoleutdanning som per 1. januar 2017 er organisert i studieforbund etter lov om voksenopplæring, kan videreføres som studieforbund.

Offentlige fagskoler og fagskoler organisert som studieforbund, skal ha et styre som øverste ansvarlige styringsorgan. Alle fagskoler skal ha et styre med minst fem medlemmer.

Styret skal sørge for at studentene får den utdanningen som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen, at alle vilkår for eventuelle offentlige tilskudd overholdes, og at virksomheten for øvrig drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Styret skal sørge for at opplysninger som blir gitt NOKUT og utdanningssekken, er korrekte og fullstendige.

Styret kan delegerer sin avgjørelsesmyndighet til andre ved fagskolen dersom ikke noe annet er fastsatt.

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.

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.

Styret selv skal fatte vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Vedtaket skal fattes før studiestart.

Styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av lov, overholdes. Departementet kan gi nærmere forskrift om krav til internkontroll.

Tilbydere av godkjent fagskoleutdanning skal være registrert i Enhetsregisteret.

Departementet kan gi forskrift 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.

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Offentlig tilskudd og egenbetaling*

Tilbydere av godkjent fagskoleutdanning kan søke fylkeskommunen om offentlig tilskudd.

Tilbydere av fagskoleutdanning kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den grad det ikke ved tildeling av offentlige tilskudd er forutsatt at utdanningen skal være gratis. Departementet kan gi forskrift om tilbyderes adgang til å ta egenbetaling fra studenter.

Alle private fagskoler skal benytte offentlig tilskudd og egenbetaling fra studentene til den godkjente utdanningen og innenfor lovens formål.

Private fagskoler som mottar offentlige tilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private fagskoler som mottar offentlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger.

Private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene.

Departementet kan gi forskrift om disponering av offentlig tilskudd og egenbetaling, herunder ved avvikling.

Ny § 16 skal lyde:

§ 16 *Avtaler med nærstående*

Private fagskoler kan ikke overfor nærstående gjennomføre avtaler eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Fagskolen skal kunne dokumentere at det ikke er gjennomført avtaler i strid med første ledd.

Nærstående til private fagskoler skal på forespørsel gi departementet innsyn i dokumentasjon vedrørende avtaler som nevnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om avtaler med nærstående, herunder hvem som regnes som nærstående og krav om dokumentasjon.

Ny § 17 skal lyde:

§ 17 *Tilsyn*

Departementet fører tilsyn med private fagskoler.

Private fagskoler plikter å bistå under tilsynet, herunder gi opplysninger som kan ha betydning for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne loven. Departementet kan kreve at slike opplysninger dokumenteres og redegjøres for ved at det for eksempel utleveres eller sammenstilles regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse og styreprotokoller. Tilsynsmyndigheten skal gis adgang til lokaler som disponeres av virksomheten.

Opplysninger etter andre ledd kan kreves av revisor og regnskapsfører uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om institusjonens bistandsplikt under tilsynet, herunder hvordan opplysninger skal gis og om adgang til fagskolens lokaler.

Nåværende § 17 blir ny § 25.

Ny § 18 skal lyde:

§ 18 Rapportering

Private fagskoler skal rapportere regnskapsinformasjon og sammenstilte data om studietilbud, studenter og personale til departementet.

Private fagskoler må gi særskilt melding til departementet ved fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten. Melding skal gis før slik endring gjennomføres.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i og formkrav til rapporterings- og meldeplikten.

Nåværende § 18 blir ny § 26.

Ny § 19 skal lyde:

§ 19 Regnskap og revisjon

Private fagskoler er regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 og denne loven. Regnskapslovens unntak for små foretak i § 3-1 andre ledd, jf. § 1-6, gjelder ikke for private fagskoler.

Private fagskoler skal ha et økonomisk skille mellom de akkrediterte delene av virksomheten og de ikke-akkrediterte delene av virksomheten. Regnskapene skal være egnet til å dokumentere at kravet overholdes.

Regnskapene for private fagskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1.

Departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet, dokumentasjon og revisjon.

Ny § 20 skal lyde:

§ 20 Pålegg om retting

Hvis departementet avdekker brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller grunnlaget for tilskuddet, kan departementet pålegge fagskolen å rette forholdet innen en gitt frist.

Ny § 21 skal lyde:

§ 21 Krav om tilbakebetaling av tilskudd

Hvis offentlig tilskudd disponeres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller grunnlaget for tilskuddet, kan departementet kreve tilskuddet tilbakebetalt. Vedtak om tilbakebetaling av offentlig tilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg.

Ny § 22 skal lyde:

§ 22 Tvangsmulkt

For å sikre at pålegg gitt etter § 20 etterleves, kan departementet bestemme at den pålegget retter seg mot, skal betale en mulkt til staten. Tvangsmulkten fastsettes som løpende dagsmulkt fra utløpet av fristen som er satt i pålegget, og inntil forholdet er rettet.

Departementet kan gi forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage og lemping av tvangsmulkt.

Ny § 23 skal lyde:

§ 23 Overtredelsesgebyr

En privat fagskole som overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Overtredelsesgebyr kan ilegges foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

Størrelsen på overtredelsesgebyret fastsettes i det enkelte tilfellet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage og lemping av overtredelsesgebyret.

Ny § 24 skal lyde:

§ 24 Tilbaketrekking av godkjenning

Hvis en privat fagskole ikke retter alvorlige forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven innen fristen etter § 20, kan departementet trekke godkjenningen av fagskolen eller utdanningstilbudet tilbake.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekking av godkjenning etter denne bestemmelsen.

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til ulik tid.
 2. For private tilbydere av høyere utdanning som ikke er organisert som aksjeselskap eller stiftelse per 1. januar 2017 gjelder endringen av universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd fra 1. januar 2020.
 3. For private tilbydere av fagskoleutdanning som ikke er organisert som aksjeselskap, stiftelse eller studieforbund per 1. januar 2017 gjelder endringen av fagskoleloven § 3 første ledd fra 1. januar 2020.
 4. Departementet kan i særlige tilfeller forlenge overgangsperioden etter nr. 2 og 3.
 5. Private høyskoler med akkreditering etter universitets- og høyskoleloven § 3-1 og fagskoler med godkjenning etter fagskoleloven § 2 er fritatt for skatt på gevinst ved omorganisering som oppstår som følge av kravene som nevnt i nr. 2 og 3. Det stilles som vilkår at omorganiseringen skjer innen utløpet av overgangsperioden i nr. 2 til 4, at formuesobjektet tilfaller en akkreditert eller godkjent virksomhet og at omorganiseringen skjer med skattemessig kontinuitet.
 6. Hvis det som følge av kravene som nevnt i nr. 2 og 3 overføres hjemmel til fast eiendom, skal det gis fritak for dokumentavgift ved tinglysing av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom til aksjeselskap eller stiftelse som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven § 3-1 eller godkjent etter fagskoleloven § 2, hvis følgende vilkår er oppfylt:
 - a) tinglysingen er en følge av kravet til organisering som nevnt i nr. 2 og 3
 - b) hjemmelen overføres fra privat utdanningsinstitusjon med akkreditering etter universitets- og høyskoleloven § 3-1 eller godkjenning etter fagskoleloven § 2, som ikke er organisert som aksjeselskap, stiftelse eller studieforbund
 - c) omorganiseringen skjer innen utløpet av overgangsperioden i nr. 2 til 4
 - d) virksomhetens samlede eiendeler og forpliktelser overføres uendret til den nye virksomheten.
 7. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.
-
-

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 12/2016

