



Innst. 225 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 44 L (2016–2017)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Regjeringen v/Kunnskapsdepartementet legger i proposisjonen 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.

Etter forslaget skal private høyskoler og fagskoler drives som stiftelser eller aksjeselskaper. Dette skal legge til rette for forutsigbar drift og åpenhet om økonomien. Skjerpede krav til dokumentasjon og rapportering skal gjøre offentlig tilsyn enklere og bedre. Tydelige krav om separate regnskap for godkjent utdanning og andre deler av virksomheten, samt krav til rapportering av handel med nærstående, vil bidra til å synliggjøre om statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene blir brukt i tråd med gjeldende regelverk.

Departementet understreker i proposisjonen at lovendringene skal bidra til større åpenhet og kontroll med at statlige tilskudd og studentenes egenbetaling går til den akkrediterte eller godkjente utdanningen. Det foreslås 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. Andre forhold som foreslås

regulert, er 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.

Forslagene i proposisjonen innebærer en presisering av gjeldende regelverk knyttet til lovlig disponering av tilskudd og egenbetaling. Lovutkastet tydeliggjør de private høyskolenes og fagskolenes dokumentasjonsplikt til å synliggjøre at tilskudd og egenbetaling er benyttet i tråd med reguleringene. Departementet foreslår at regnskapene skal synliggjøre at tilskudd og egenbetaling benyttes til den akkrediterte eller godkjente utdanningen, og innenfor universitets- og høyskolelovens og fagskolelovens formål.

Når det gjelder private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, foreslås en videreføring og presisering av dagens utdelingsforbud. Dette utdelingsforbudet for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, er i dag regulert i henholdsvis universitets- og høyskoleloven og i tilskuddsbrevet til private fagskoler.

Hva angår private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, foreslås adgang til å foreta utdelinger, forutsatt at de ikke bringer egenkapitalen lavere enn 20 pst. av virksomhetens eiendeler. Departementet mener dette gir gode rammebetingelser for disse private virksomhetene, og at det kan bidra til å motivere institusjonene til å videreutvikle sine tilbud. Øvrige krav til bruk av midlene i drift, inkludert handel med nærstående m.m., skal gjelde tilsva-

rende for de private institusjonene som ikke mottar tilskudd.

I lovforslaget blir lovens bestemmelser om styrets ansvar presisert, blant annet for å sikre at studentene får det utdanningstilbudet de har krav på.

Departementet foreslår at det oppstilles krav til hvilke organisasjonsformer som kan benyttes. I utkastet til fagskoleloven § 3 slås det fast at private fagskoler skal være stiftelser etter stiftelsesloven eller aksjeselskap etter aksjeloven. I utkastet til universitets- og høyskoleloven § 8 heter det tilsvarende at NOKUT-akkreditert utdanning bør drives innenfor enten et aksjeselskap eller en stiftelse. Unntaket er de to tilbyderne som driver fagskole som studieforbund, som får fortsette i denne organisasjonsformen.

I utkastet til § 3 i fagskoleloven heter det derfor at fagskoleutdanning som per 1. januar 2017 er organisert i studieforbund etter lov om voksenopplæring, kan videreføres som studieforbund. Departementet har i brev 6. februar 2017 presisert regjeringens forutsetning om at studieforbundene skal kunne videreutvikle fagskoletilbudet sitt, og at dette inkluderer adgang til såkalt fagområdegodkjenning etter fagskoleloven § 2 andre ledd.

Det foreslåtte lovkravet til organisasjonsform innebærer at aksjeloven eller stiftelseslovens regler vil gjelde for alle private høyskoler og fagskoler. Enkelte virksomheter vil da måtte gjøre endringer for å oppfylle kravet om organisasjonsform. Departementet har lagt inn en hjemmel for at de som nå må endre organisasjonsform, ikke blir stilt 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, og kun dersom endringen skjer innen overgangperioden og på grunn av det nye lovkravet.

Departementets forslag til tydeligere bestemmelser om tilsyn og kontroll gjelder bl.a. nye krav til rapportering, krav til regnskapet og krav til dokumentasjon ved tilsyn, samt hvilke reaksjoner som kan benyttes ved brudd på regelverket. Den nye tilsynsenheten som ble etablert i 2016, skal sikre bedre oppfølging og kontroll med de private høyskolene og fagskolene, herunder at tilskudd og egenbetaling blir benyttet i tråd med forutsetningene.

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.

Enkelte økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget kan påregnes, både for de private høyskolene og fagskolene og for departementet som tilsynsmyndighet. Forslagene vil imidlertid ikke innebære vesentlige endringer i rammebetingel-

sene til private høyskoler og fagskoler, og etter departementets mening ikke få innvirkning på det samlede tilbudet av private høyskoler og fagskoler.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Anne Odenmarck og Tone Merete Sønsterud, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Lill Harriet Sandaune og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Ivar Odnes, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til proposisjonen.

Komiteen konstaterer at de private fagskolene og høyskolene er viktige bidragsytere i det norske utdanningssystemet og har et viktig samfunnsoppdrag. Komiteen ser behovet for å oppdatere og tydeliggjøre enkelte sider av dagens regelverk for fagskoler og høyskoler slik at det blir forutsigbart for institusjonene, for studentene som deltar i utdanningstilbudet og for departementet som tilskuddsorgan og tilsynsmyndighet. Komiteen støtter hensikten med lovforslagene, som er å styrke kvaliteten i utdanningstilbudene, sikre at institusjonene driftes profesjonelt og sikre større åpenhet og kontroll med at statlige tilskudd og at studentenes egenbetaling benyttes til akkreditert og godkjent utdanning.

Organisasjonsform (kapittel 4)

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at det er bred enighet blant høringsinstansene om krav til organisasjonsform.

Flertallet viser til at det ble foretatt en grundig gjennomgang av regelverk for friskoler i forbindelse med behandlingen av Prop. 84 L (2014–2015), da Stortinget vedtok flere innskjerpinger i regelverket for å sikre lovens intensjon om at tilskudd skal komme eleven til gode. Flertallet har merket seg at det innen friskolesektoren nå gjennomføres tilsyn og kontroll som avslører når aktører beriker seg på stats-tilskudd i strid med regelverket. Tilsynet blir stadig mer profesjonelt og treffsikkert, og erfaringer med tidligere lovbrudd gjør at man kan følge opp potensielle lovbrudd i fremtiden mer effektivt. Flertallet viser til at friskoleloven med forskrifter klart har angitt hva friskolene har lov til å bruke tilskudd og elevbetalinger til. Flertallet viser videre til at erfarin-

ger fra tilsyn av friskoler viser at organisering som stiftelse ikke vil være en garanti for at statstilskudd kommer elevene til gode eller garanti for at statlig tilskudd ikke benyttes i strid med regelverket. Flertallet viser også til Andreassen-utvalgets rapport, som peker på at NOKUT-akkreditert høyskoleutdanning kun bør tillates organisert som enten aksjeselskap eller stiftelse. Et krav om at private høyskoler og fagskoler skal organiseres som stiftelser, vil innebære en innskrenkning av organisasjonsfriheten som ikke står i forhold til det man faktisk oppnår med en slik regulering. Flertallet finner det naturlig at friskoleloven og lovverket for private høyskoler og private fagskoler har regler som harmonerer med hverandre.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at den rød-grønne regjeringen nedsatte ekspertgruppen som utredet regelverket om tilskudd og egenbetaling for private høyskoler og fagskoler. De skulle 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, klargjøre departementets tilsynsansvar og foreslå eventuelle endringer for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring av tilsyn. Disse medlemmer mener ekspertgruppens arbeid har lagt et godt grunnlag for lovarbeidet. Disse medlemmer mener likevel at lovforslaget, slik det fremmes fra regjeringens side, ikke går langt nok for å sikre at skattebetalernes penger og studentenes egenbetaling skal komme studentene til gode og ikke tas ut i privat profitt eller fortjeneste.

Disse medlemmer viser til Dokument 8:87 S (2015–2016) om endringer i lovverket til private skoler og høyskoler og Innst. 393 S (2015–2016), der Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti foreslo at regjeringen skulle utrede en lovendring som krever at private skoler og høyskoler skal organiseres som selveiende stiftelser, etter modell fra den danske «Lov om friskoler og private grundskoler» eller samvirkeforetak.

Disse medlemmer viser til at bakgrunnen for denne saken er spørsmål knyttet til organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling i fagskoler, universiteter og høyskoler. Disse medlemmer vil påpeke at det de senere årene har vært en rekke saker der private skoler (såkalte friskoler) og en høyskole har måttet betale tilbake statstilskudd etter at tilsyn har avdekket at skoleeier på ulike måter har tatt ut fortjeneste med grunnlag i skoledriften. Blant annet ble det i Riksrevisjonens merknader til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013 påpekt

mangelfull oppfølging av tilskudd til private høyskoler og private fagskoler, jf. Dokument 1 (2014–2015). Riksrevisjonen fant det «kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp tilskudd til private høyskoler og fagskoler».

Kontroll- og konstitusjonskomiteen gikk inn i saken på bakgrunn av Riksrevisjonens merknader og departementets varsling om at de ville gjennomføre en særskilt oppfølging av høyskolene NITH, Westerdals og NISS, som er under samme konsern, og Anthon B Nilsen Utdanning AS. Komiteen ville undersøke om dette var fulgt opp i lys av senere medieoppslag om at skolekonsernet i fusjonsprosessen mellom de tre høyskolene hadde utført transaksjoner som var i strid med universitets- og høyskoleloven, samt at elevene ble avkrevd for høye skolepenger. Komiteen mente i Innst. 35 S (2016–2017) at

«høringen og korrespondansen med kunnskapsministeren med klarhet viser at det aldri ble satt i verk en særskilt oppfølging av skolene, og at departementet var informert om hendelsene som senere ble omtalt som lovbrudd av departementet og sannsynligvis kunne og burde stoppet dette før det kom til det punkt».

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, fant dette kritikkverdig.

Som saken om statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS viser, var det behov for en gjennomgang av lovverket for private skoler og høyskoler for å sikre at intensjonen om at all statsstøtte skal komme elevene og studentene til gode, ivaretas bedre enn i dag. Saken viser også at det er utfordringer ved kontrollen av tilskudd til private institusjoner og skoler på utdanningsfeltet. Disse medlemmer er tilfreds med at reglene strammes inn, og at ansvaret klargjøres i lovs form.

Disse medlemmer påpeker at til tross for strenge regler mot privat profitt har private skole- og høyskoleeiere klart å hente ut penger gjennom kompliserte selskapsstrukturer og transaksjoner mellom disse. Å avdekke slike lovbrudd krever store offentlige utgifter til tilsyn og kontroll. Disse medlemmer understreker at kompliserte eierstrukturer ikke sjelden følges av omfattende skatteplanlegging. Svakheter ved dagens modell og kostnadene ved tilsyn gjør at disse medlemmer mener at man burde se etter endringer i de organisatoriske rammebetingelsene for privatskoler og private høyskoler og fagskoler. Dette har blitt løst på ulikt vis i våre naboland, for eksempel i Danmark, der det kreves at alle private skoler som mottar statstilskudd skal være organisert som selveiende stiftelser. Skolens midler skal ifølge den danske loven for eksempel «alene

komme skolens skole- og undervisningsvirksomhet til gode», og det presiseres at «skolens midler skal forvaltes, så de bliver til størst mulig gagn for skolen».

Disse medlemmer mener derfor man burde utrede endringer i de organisatoriske rammebetingelsene for å se hvordan en lovendring som krever at private skoler og høyskoler skal organiseres som selveiende stiftelser, hadde slått ut i Norge.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en lovendring som krever at private skoler og høyskoler skal organiseres som selveiende stiftelser, etter modell fra den danske 'Lov om friskoler og private grundskoler'.»

Overgangsordninger

Komiteen registrerer at noen institusjoner vil få økte kostnader i forbindelse med endret organisasjonsform. Komiteen vil understreke viktigheten av at tilbydere av høyere utdanning som må endre organisasjonsform som følge av lovendringen, sikres hensiktsmessige overgangsordninger. Komiteen mener at en overgangsordning må gi 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. Komiteen vil understreke at en slik overgangsordning kun vil gjelde et fåtall institusjoner, i en tidsbegrenset periode, og at den bare gjelder dersom betalingsplikten oppstår for å kunne oppfylle krav om organisering som aksjeselskap eller stiftelse.

Studieforbund

Komiteen viser til forslaget om ikke å pålegge Studieforbundet AOF og Studieforbundet Folkeuniversitetet å skille ut fagskoledriften i et aksjeselskap eller stiftelse og slutter seg til dette.

Disponering av tilskudd og egenbetaling i drift (kapittel 5)

Komiteen viser til at det i dag er et overordnet vilkår for disponering av tilskudd og egenbetaling at midlene skal komme studentene til gode. Dette gjelder både etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Komiteen merker seg at vilkåret i dag gjelder for private høyskoler og fagskoler, uavhengig av om de mottar tilskudd eller ikke. Med bakgrunn i at det ikke er tydelig presisert hva vilkåret innebærer i

praksis i dagens lov, forskrift eller tilskuddsbrev, blir det i proposisjonen vist til at det er behov for å klargjøre hvordan tilskudd og egenbetaling kan disponeres i drift og som utdelinger for institusjoner med og uten tilskudd, i lovverket.

Komiteen understreker at tilskudd og egenbetaling skal benyttes til å bygge opp kvalitet i utdanningene. Komiteen ser samtidig betydningen av at institusjonene i forskjellige faser vil ha ulike behov for likviditet, for eksempel i forbindelse med opprustning av lokaler, utstyr, videreutdanning av ansatte og for å møte svingninger i studentmassen. Komiteen merker seg at høringsinstansene påpeker behovet for at institusjonene har en viss frihet til å vurdere om midlene kommer studentene til gode, og at de får mulighet til å allokere midler på en slik måte at de kan brukes til å skape kvalitet over tid.

Komiteen vil understreke betydningen av at midler fra tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode. Komiteen mener det er viktig med en lov som gir klare og tydelige retningslinjer, og har merket seg at tunge aktører som Virke og Abelia er kritiske til omtalen i proposisjonen om anledning til å disponere overskuddslikviditet i form av alternativ plassering og utlån. Komiteen viser til at lovforslaget ikke innebærer at slike disposisjoner av overskuddslikviditet er i strid med krav til disponering, men at de må vurderes etter samme kriterier som disponering av tilskudd og egenbetaling i drift for øvrig. Dette innebærer at midlene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor formålet. I tillegg er det et grunnleggende krav at utlån av overskuddslikviditet kun kan skje på markedsmessige vilkår, og med betryggende sikkerhetsstillelse.

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

Komiteen merker seg at 18 av 22 høringsinstanser foretrekker at økonomisk skille innføres ved krav om regnskapsmessig skille mellom ulike deler av virksomheten. Komiteen viser til at flertallet av høringsinstansene, deriblant sentrale aktører som NOKUT, NHO og Studieforbundet AOF, peker på at krav om et regnskapsmessig skille vil være mindre byrdefullt enn krav til separate rettssubjekter.

Komiteen vil påpeke at kravet til separate regnskap for delvirksomhetene er viktig for å sikre kontrollen med at statstilskudd og egenbetaling disponeres til akkreditert/godkjent utdanning og innenfor lovens formål. Komiteen har merket seg at høringsinstansene støtter dette kravet, men vil vise til at både Virke og Abelia i sine innspill mener at kravet rent praktisk ikke er mulig å gjennomføre for balanseregnskapet. Komiteen viser til at økonomiregelverket stiller krav om at tilskudd skal benyttes til det formålet det er bevilget, og dette er også et krav etter

EØS-regelverket om offentlig støtte. For å kunne føre kontroll med dette må det stilles krav til økonomisk skille i balanseregnskapene dersom virksomheten også driver annen aktivitet enn akkreditert utdanning i samme rettssubjekt. Alternativt kan institusjonene velge om de ønsker å legge all akkreditert virksomhet i eget rettssubjekt.

Utdelinger (kapittel 7)

Komiteen merker seg at departementet vil videreføre dagens lovgivning, som fastslår at private høyskoler som mottar tilskudd, har utdelingsforbud.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, merker seg videre at et flertall av høringsinstansene støtter alternativ 3 fra departementet, der det for NOKUT-akkrediterte private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, vil være tillatt med utdelinger, forutsatt at de ikke bringer egenkapitalen lavere enn 20 pst. av virksomhetens eiendeler.

Flertallet vil påpeke at et forbud mot utdeling som foreslått nedenfor, vil gjøre det vanskeligere å starte alternative skoler. Dette vil svekke mangfoldet innen utdanningssektoren og bidra til å gripe inn i de private virksomhetenes autonomi på en måte som verken studenter, skolen eller eierne er tjent med. Flertallet vil understreke at det ikke må foretas endringer i regelverket for private fagskoler og høyskoler som gjør det vanskeligere for seriøse aktører å drive disse videre.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at departementet sendte tre alternative forslag på høring vedrørende regulering av eiers adgang til å disponere overskudd eller egenkapital som utdeling for institusjoner som ikke mottar statstilskudd. Disse medlemmer støtter alternativ 1, som tilsvarer forslaget som ekspertgruppens leder Andreassen og medlemmene Aune og Kirkebirkeland foreslo. Alternativet innebærer en regulering der det fortsatt skal kunne drives akkreditert og ikke-akkreditert utdanning i samme rettssubjekt, men med utdelingsforbud for den akkrediterte delen av virksomheten. Dette er et alternativ som blant annet støttes av Organisasjonen for norske fagskolestudenter, Statens lånekasse for utdanning, Norske fag- og friskolers landsforbund og Landsorganisasjonen i Norge. I departementets vurdering av forslaget heter det:

«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.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener departementet her gir en god begrunnelse, og vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

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

§ 8-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

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

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

§ 15 nytt femte ledd skal lyde:

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

Regulering av opparbeidede verdier (kapittel 8)

Komiteen merker seg forslaget om at det fortsatt skal være tillatt å overføre overskudd til påfølgende driftsår. Komiteen merker seg videre at departementet vil fastsette krav til meldeplikt og dokumentasjonskrav ved fusjon, fisjon, omdanning og salg, og at regulering av avvikling følger de vurderinger og forslag som er gjort for utdelinger i drift.

Komiteen vil understreke betydningen av at regelverket er tydelig og gir stor grad av forutberegnelighet ved salg og omstruktureringer. Komiteen merker seg at Virke i sine innspill til proposisjonen mener at manglende mulighet for forhåndsgodkjenning ved salg eller omdanning svekker forutsigbarheten for partene som omfattes av regelverket, og at dette i neste omgang står i veien for myndighetenes målsetting om færre og mer robuste virksomheter på området for høyere utdanning.

Komiteen viser til at dette ofte vil gjelde kompliserte transaksjoner, og en forhåndsgodkjenning vil være arbeidskrevende. Dette kan føre til vesentlig mer byråkrati og kunne gi mindre effektive omstillinger for private høyskoler og fagskoler. Komiteen viser til at forvaltningsloven § 11 pålegger departementet en plikt til å veilede dersom institusjonene har spørsmål om forståelsen av regelverket. Komiteen vil påpeke at en dialog med tilsynsmyndigheten ikke fratar institusjonen ansvaret for å innrette seg etter lovverket. Fortsatt vil institusjonen som rettssubjekt være ansvarlig for at en transaksjon skjer i tråd med gjeldende regelverk og transaksjonen kan

rettsforfølges dersom noen mener å kunne konstatere at det er foregått et lovbrudd.

Avtaler med nærstående (kapittel 9)

Komiteen vil påpeke at 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. Handel med nærstående skal skje på markedsmessige vilkår.

Komiteen vil understreke at definisjonene av nærstående i henholdsvis aksjeloven og stiftelsesloven vil gjelde som utgangspunkt for institusjoner med disse organiseringsformene. Definisjonene i selskapslovgivningen tar utgangspunkt i alminnelig forretningsdrift og tar ikke høyde for de særlige risikoene som gjør seg gjeldende for private institusjoner i lys av krav til bruk av tilskudd og egenbetaling.

Komiteen vil vise til at forslaget tar utgangspunkt i at det kan være behov for å presisere ytterligere virkeområdet for hvilke parter som skal være å regne som nærstående for private høyskoler og fagskoler. Ut fra den særlige risikoen som foreligger for disponering av midler i strid med formålet, 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.

Komiteen viser til at ved presisering av hvem som er å regne som nærstående i forskrift, bør det vektlegges å regulere dette på en minst mulig skjønsmessig måte, og fastsette en regulering som gir tilstrekkelig tydelige kriterier for hvem som vil være omfattet av definisjonen. Forskriftsreguleringen vil vektlegge å gi institusjonene og deres avtaleparter tilstrekkelig forutberegnelighet med hensyn til denne avgrensningen. Forslag til forskrift vil bli sendt på alminnelig høring, og gi høringsinstansene mulighet til å kommentere forslaget til presisering.

Komiteen vil videre vise til at det ytterligere er et selvstendig behov for å definere hvem som er nærstående for fagskoler som er organisert som studieforbund. Disse er ikke underlagt aksjeloven eller stiftelseslovens definisjon som bakgrunnsrett.

Komiteen vil understreke betydningen av klare regler for å hindre at verdier overføres til eier eller eiers nærstående i den hensikt å omgå en regulering eller lignende. Komiteen merker seg at tunge aktører som Abelia og Virke påpeker betydningen av at lovteksten blir formulert så presist som mulig, og at de mener lovteksten i for stor grad gir en omvendt bevisbyrde. Komiteen vil her vise til uttalelse fra Kunnskapsdepartementet datert 22. februar 2017 om at det ikke innføres en ordning med omvendt bevis-

byrde. Departementet viser til at det er tilsynsmyndigheten som på alminnelig måte må sannsynliggjøre at en avtale mellom institusjonen og dens nærstående ikke har skjedd på markedsmessige vilkår og således representerer et brudd på regelverket. Tilsynsmyndighetene er imidlertid avhengig av tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne vurdere om avtalen er gjennomført på markedsmessige vilkår.

Styrets oppgaver og plikter (kapittel 10)

Komiteen merker seg 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, og at alle private institusjoner i tråd med dette og gjeldende lovregler må ha et styre. Komiteen merker seg at det er ulike syn blant høringsinstansene om departementets forslag til styrets oppgaver og plikter.

Tilsyn (kapittel 11)

Komiteen merker seg at departementet foreslår en ny bestemmelse som presiserer at departementet er tilsynsmyndighet også for private høyskoler og fagskoler som ikke mottar tilskudd, og at høringsinstansene tilslutter seg dette.

Rapportering av data (kapittel 12)

Komiteen merker seg at departementet foreslår en bestemmelse som pålegger både institusjoner som mottar og ikke mottar tilskudd, å rapportere regnskaps- og resultatinformasjon til departementet, og at et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget.

Årsregnskap og revisjon (kapittel 13)

Komiteen merker seg at departementet foreslår at alle virksomheter som driver NOKUT-akkreditert utdanning, skal være regnskaps- og revisjonspliktige. Komiteen merker seg videre at alle høringsinstansene er enige i departementets forslag til regnskaps- og revisjonsplikt, men at flere har merknader til forslaget som gjelder kravene om tilleggsrapportering utover selskapsrettens krav.

Reaksjoner (kapittel 14)

Komiteen merker seg at departementet foreslår lovregulering av reaksjoner ved brudd på regelverket i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, og at samtlige høringsinstanser slutter seg til at det må være reaksjoner på lovbrudd.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

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

§ 8-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

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

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

§ 15 nytt femte ledd skal lyde:

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

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede en lovendring som krever at private skoler og høyskoler skal organiseres som selveiende stiftelser, etter modell fra den danske Lov om friskoler og private grundskoler.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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 meldepikten.

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 delen 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 inntil 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 voksenopplæringsloven, 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 utdanningssøkende, er korrekte og fullstendige.

Styret kan delegere 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 offentlig 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.

Nåværende § 16 oppheves.

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 meldepplikten.

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.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 21. mars 2017

Trond Giske

leder

Bente Thorsen

ordfører

