



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/5299-

16.12.2015

Vedrørende statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS

Jeg viser til brev 10. desember 2015 og tidligere svar til Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

"1. Hvorfor ble ikke Riksrevisjonens anbefalinger fulgt?"

For å svare på komiteens spørsmål vil jeg først redegjøre for korrespondansen med Riksrevisjonen om den aktuelle revisjonen, revisjonens innhold og resultater samt departementets oppfølging av denne revisjonen.

Riksrevisjonens revisjon av departementets forvaltning av tilskudd til private høyskoler i 2013 og 2014

Riksrevisjonen startet høsten 2013 en revisjon av Kunnskapsdepartementets forvaltning av tilskuddene til private høyskoler.

Riksrevisjonens mål med revisjonen var å undersøke hvordan Kunnskapsdepartementet ivaretar sin rolle som tilskuddsforvalter, samt å kontrollere om private høyskolars bruk av tilskuddsmidler var i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen la tilskuddsmottakernes årsregnskaper og årsrapporter for 2012 til grunn for revisjonen.

I korrespondansen med Riksrevisjonen i arbeidet med revisjonen har departementet orientert om resultater fra departementets egen kontrollaktivitet og analyse av rapportering fra de private høyskolene, jf. brev 20. september 2013. Departementet viser til at det i analysesammenheng har plassert private høyskoler i tre kategorier basert på egenkapitalandel, og har sendt brev til og hatt møter med flere private høyskoler om dette.

Om NITH, Westerdals og NISS

Riksrevisjonen oversendte resultatene av revisjonen i brev 28. februar 2014. Riksrevisjonen har dels generelle kommentarer og dels kommentarer til en del navngitte private høyskoler. Om NITH, Westerdals og NISS skriver Riksrevisjonen:

"Westerdals Høyskole og Niss Høyskole har de siste to årene hatt store overskudd og bygd opp en betydelig egenkapital. Med utgangspunkt i universitets- og høyskoleloven § 7-1 (2) stiller vi spørsmål ved om departementet har en tilfredsstillende oppfølging av skolene for å sikre at det statlige driftstilskuddet og egenbetalingen fra studentene kommer studentene til gode. Vi stiller videre spørsmål om departementet eventuelt har vurdert å redusere tilskuddsutbetalingene til skolene med stort overskudd og høy egenkapital, og hvordan egenkapitalen blir behandlet ved en eventuell avvikling av skolene.

De samme to høyskolene inngår i et felles konsern. I følge notene til regnskapet har morselskapet tatt opp lån med pant i de to høyskolenes bankinnskudd, fordringer, aksjer i datterselskap osv. Revisjonen er orientert om at departementet er oppmerksom på denne problemstillingen. Vi ber opplyst om departementet har foretatt noen nærmere vurdering av dette og om en slik tilordning er innenfor tilskuddsmottakers fullmakter."

Departementet svarte i brev 20. mars 2014:

"Departementet har hatt dialog med enkelte av høyskolene med betydelig egenkapital i 2012 og 2013, herunder Westerdals høyskole AS (Westerdals) og NISS høyskole (NISS) AS. I kontakten med Westerdals og NISS er det bl.a. lagt vekt på at disse institusjonene har vært i en prosess der fagskoleutdanninger har blitt godkjent som høyere utdanning, og at det derfor har vært jobbet med organisatoriske endringer av virksomheten.

Departementet har ikke vurdert å redusere tilskuddet til Westerdals høyskole og Niss høyskole, og viser igjen til at det er startet opp en generell gjennomgang av finansieringssystemet som det er naturlig å avvete før vi etablerer ny praksis på området.

Departementet følger som en del av sin normale prosedyre opp fusjonen mellom NITH, Westerdals høyskole og Niss høyskole, og har under vurdering om de avtalene og transaksjonene som er gjennomført og planlegges gjennomført er i overensstemmelse med departementets forutsetninger i tilskuddsbrevet og kravene i særloven. Oppfølgingen er ikke avsluttet, og vi kan derfor heller ikke fremlegge noen konklusjon.

Departementet har i dialogen med de aktuelle institusjonene presisert at statlige tilskudd og studenters egenbetaling skal komme studentene til gode. Vi viser til at beregningsgrunnlaget for egenbetalingen og vurderingen av bruken av statlige driftstilskudd kan ta utgangspunkt i virksomheten som helhet over tid, jf. forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler §§ 4-1 og 4-2. For øvrig viser vi til at den videreutviklede regnskapsrapporteringsmalen og flere krav til ledelseskomentarer gir en bedre oversikt over kostnadsfordeling og transaksjoner mellom institusjonene og eier/nærstående enheter. Det vil gjøre det mer synlig på hvilken måte statstilskuddet og egenbetaling kommer studentene til gode.

[...]

Oppfølgingsarbeidet overfor alle skoletyper om denne problemstillingen vil bli gjennomgått når ekspertgruppen om tilsyn er ferdig med sitt arbeid."

Departementet har etter dette fulgt opp NITH, Westerdals og NISS på bakgrunn av den ordinære rapporteringen. Departementet har også fått egen rapportering om fusjonen og transaksjonene som førte til etableringen av Westerdals – Oslo School of Arts, Communication and Technology AS (Westerdals Oslo ACT) av høyskolen og fulgt opp denne.

Jeg vil i denne sammenheng presisere at Riksrevisjonens revisjon ikke omhandlet NITH, Westerdals og NISS sine transaksjoner i 2013 og fusjonen av høyskolene sommeren 2014. Riksrevisjonens undersøkelser var som nevnt basert på årsregnskaper og årsrapportering for 2012.

Korrespondansen med Riksrevisjonen inneholder spørsmål og illustrerer problemstillinger, men Riksrevisjonens brev gir ikke anbefalinger om hvordan departementet bør følge opp tilskuddene til de aktuelle høyskolene. Jeg mener at departementet har fulgt opp problemstillingene Riksrevisjonen hadde relatert til NITH, Westerdals og NISS.

Om Riksrevisjonens generelle kommentarer i brev 28. februar 2014

Når det gjelder Riksrevisjonens kommentarer av generell karakter til departementets tilskuddsforvaltning, viser jeg til brevet 28. februar 2014. Departementets redegjørelse som svarer på kommentarer, framgår av brev 20. mars 2014. Riksrevisjonen orienterer om revisjonens resultater, stiller spørsmål og ber om redegjørelser fra departementet, men fremmer ikke anbefalinger i denne sammenheng. Min vurdering er at departementet fulgte opp de generelle kommentarene ved å redegjøre for de spørsmål som Riksrevisjonen reiste. Videre har departementet fulgt opp ved å gjennomføre tiltak som skal styrke forvaltningen av tilskudd til private høyskoler og som bidrar til å rette opp mangler i forvaltningen som revisjonen viste. Når det gjelder spesifisering av disse tiltakene, viser jeg til min redegjørelse nedenfor relatert til departementets oppfølging av Dokument 1 (2014-2015).

Om Riksrevisjonens anbefaling i Dokument 1 (2014-2015)

Resultatene av Riksrevisjonens revisjon er presentert i Dokument 1 (2014-2015). Riksrevisjonens merknad er at det har vært mangelfull oppfølging av tilskudd til private høyskoler, og anbefaler at departementet vurderer følgende tiltak: *"sikre at regelverket for tilskuddsforvaltning etterleves, slik at departementet blant annet blir bedre i stand til å vurdere måloppnåelse"*. I behandlingen av Dokument 1 (2014-2015) viser komiteen bl.a. til at det rettes kritikk for mangelfull oppfølging av tilskuddene til private høyskoler, og at tilskuddsordningene ikke har vært evaluert de siste ti årene, slik regelverket krever, jf. Innst. 130 S (2014-2015). Komiteen viser også til at den er kjent med at dette arbeidet nå er igangsatt ved utredning av regelverk og tilsyn i regi av en ekspertgruppe. Komiteen legger

også til grunn at det vil finne sted tilsyn med og evaluering av tilskuddsordningene til private høyskoler.

NITH, Westerdals og NISS er ikke særskilt nevnt i Dokument 1 (2014-2015) eller Innst. 130 S (2014-2015). Disse høyskolene er imidlertid omtalt i mellom departementet og Riksrevisjonen, jf. redegjørelsen over.

Departementets oppfølging og utvikling av systemet for tilskuddsforvaltning

Departementet ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk og komiteens merknader, og har lagt disse til grunn i utviklingen av systemet for tilskuddsforvaltning og for oppfølgingen av private høyskoler.

Analyse og kontroll, utvikling av analysekonseptet

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

Oppfølgingen av de private høyskolene har tidligere i stor grad vært rettet inn mot økonomiforvaltningen, og risiko knyttet til denne. Departementet har spesielt vurdert driftsresultat og soliditet, og oppfølgingen har skjedd gjennom skriftlige tilbakemeldinger eller gjennom møter med institusjoner med mangelfull eller utilfredsstillende økonomiforvaltning.

For å strukturere og styrke arbeidet med oppfølgingen av tilskudd til de private høyskolene har departementet utarbeidet et skriftlig dokumentert system for oppfølging. Dette omfatter analyse og vurdering av både økonomi og andre resultater, herunder studiepoengproduksjon. Dette ble lagt til grunn for gjennomgangen av årsrapport og foreløpig årsregnskap for 2014 som ble levert i mars 2015. Departementet også bedt om mer omfattende rapportering, jf. også omtalen nedenfor av transaksjoner med nærstående.

Oppfølging av transaksjoner med nærstående

Universitets- og høyskolelovens §7-1 annet ledd slår fast at private universiteter og høyskoler skal la statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode. Institusjoner som mottar statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående. For å kunne følge opp dette på en bedre måte er det fra budsjettåret 2015 innført krav om rapportering av alle transaksjoner med nærstående fra alle private høyskoler. Rapporteringen vil danne grunnlag for en bedre kontroll av disse forholdene fra 2016.

Private høyskoler med avvik og svake resultater

Departementet har sendt skriftlig tilbakemeldingsbrev til institusjoner med avvik med klare forventninger om at institusjonene iverksetter tiltak for å lukke avvik og oppnå

resultatmessige forbedringer. Resultatene skal rapporteres i årsrapporteringen for 2015 eller i egen rapportering, dersom departementet har bedt om det.

Analysene viser at flere av de private høyskolene har svak resultatskaping i både utdanning og forskning. Departementet har formidlet dette til institusjonene gjennom de skriftlige tilbakemeldingsbrevene som er sendt 15. september 2015, og vil følge dette opp basert på svarene som mottas fra de aktuelle institusjonene.

Ekspertgruppens rapport

Departementet oppnevnte i september 2013 en ekspertgruppe for å utrede regelverket for bruk av offentlige tilskudd og egenbetaling, og tilsyn med private høyskoler og fagskoler.

Ekspertgruppen overleverte rapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste* i desember 2014. Ekspertgruppen foreslår tydeligere økonomisk regulering og endringer i tilsynet med private høyskoler og fagskoler. Departementet sendte rapporten på høring med frist 1. juni 2015, og arbeider nå med oppfølging av denne, jf. Prop. 1 S (2015-2016).

Departementet tar sikte på at forslag til endringer i regelverket kan sendes på høring våren 2016 og at et forslag kan fremmes for Stortinget innen utgangen av 2016.

Jeg mener dette viser at departementet aktivt har fulgt Riksrevisjonens anbefaling ved å sette i verk tiltak for bedre tilskuddsforvaltning og tilsyn.

"2. Hvorfor opplever Westerdals at de har fått godkjenning fra departementet?"

Departementet registrerer at Westerdals Oslo ACT og ABNU har anført at det har vært *"full åpenhet"* om transaksjonene og at departementet *"ble holdt informert om prosessen og NITHs/ABNUs vurderinger av de ulike spørsmålene"*, jf. brev fra Advokatfirmaet Thommessen 19. november 2015.

Departementet har ingen rolle som godkjennende instans for fusjoner av private høyskoler, men skal få rapportert alle endringer i selskapsform, vedtekter og eierskap, jf. tilskuddsbrevet til private høyskoler. Det fremgår også av brevet fra Advokatfirmaet Thommessen at Westerdals Oslo ACT og ABNU har lagt dette til grunn: *"Det ble gjort klart fra departementets side at det ikke har et system for skriftlig forhåndsgodkjenning av transaksjoner som ønskes foretatt av tilskudsberettigede høyskoler"*.

I møter 20. november og 11. desember 2013 orienterte Anthon B. Nilsen utdanning AS (ABNU) om arbeidet med å samle utdanning som var akkreditert på høyskolenivå til én organisasjon. I presentasjonene som ble brukt i møtene orienteres det om at fusjonen planlegges som en konsernintern transaksjon, som skal skje på armlengdes avstand basert på eksternt verdsettelse, og at den vil utløse en regnskapsmessig gevinst i eierselskapet Anthon B. Nilsen skole drift AS (ABNS). Fusjonen skulle gjennomføres som en *"Enkel mor/datterfusjon"* etter at NITH kjøpte Westerdals NISS fra eierselskapet. ABNUs presentasjon viser også at *"Alle eiendeler, rettigheter og forpliktelser blir del av de nye høyskoleselskapene"*, samt hvordan ABNU mente at transaksjonene og fusjonen ville bli gjennomført i tråd med universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd. Departementet oppfattet også presentasjonene slik at det ikke forelå reelle alternative fremgangsmåter.

Det er ikke tatt referat fra disse møtene. Forvaltningsloven § 11 d slår fast at "*[blir] det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres*". Departementet legger til grunn at forvaltningsloven § 11 d ikke oppstiller en generell plikt til å utarbeide møtereferater, og det var uansett ikke slik at departementet skulle treffe en avgjørelse på bakgrunn av de orienteringer ABNU ga i møtene. Et ønske om eventuelle avklaringer av departementets forståelse av regelverket må uansett tas opp og besvares skriftlig.

På bakgrunn av de opplysningene som ble presentert, fant departementet ikke grunnlag for å slå fast at transaksjonene ABNU planla ville være i strid med regelverket. Departementet tok derfor opplysningene til orientering, og viste til at dersom ABNU ønsket spørsmål avklart, måtte det tas opp skriftlig. Departementet mottok ikke slike spørsmål, men fikk en orientering om den planlagte fusjonen i brev 27. januar 2014. I dette brevet fremgår det ikke at ABNU har en forståelse av at departementet har godtatt disse transaksjonene eller den planlagte fusjonen, og ABNU ber heller ikke om departementets vurderinger, jf. departementets oppfordring om at eventuelle spørsmål om avklaringer må tas opp skriftlig. I denne sammenheng viser jeg også til at ABNU har lagt til grunn at departementet ikke skal godkjenne slike transaksjoner eller fusjoner, jf. over om brev fra Advokatfirmaet Thommessen 19. november 2015.

Departementet har fulgt opp høyskolene på vanlig vis i forbindelse med årsrapporteringen, men jeg ser at departementet tidligere kunne stilt spørsmål om transaksjonene og måten fusjonen ble gjennomført på.

"3. Er statsråden av den oppfatning at det er departementets ansvar å tilse at loven blir fulgt?"

Universitets- og høyskoleloven gjelder institusjoner som gir akkrediterte utdanningstilbud eller som har fått akkreditering som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-2 første ledd. De som er omfattet av loven, har selv ansvar for følge den. Departementet har ingen rolle som godkjennende instans for fusjoner av private høyskoler, men skal få rapportert alle endringer i selskapsform, vedtekter og eierskap.

Departementet har ansvar for å føre tilsyn med private høyskoler som mottar statstilskudd, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd. Departementets tilsyn er ikke nærmere spesifisert. Basert på drøftelsene i St. meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* kan det legges til grunn at utførelsen av tilsyn innebærer å undersøke om tilsynsobjektene etterlever krav fastsatt i regelverket.

Det følger videre av Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 8 at departementene skal "*beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal*

tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd". Videre følger det at økonomireglementet § 15 at tilskuddsforvaltere skal "ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet". Som tilskuddsforvalter skal departementet "innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse", jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten (bestemmelsene) punkt 6.3.6. Departementet skal også "kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen, jf. pkt. 6.3.6. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnaden ved kontrollen", jf. 6.3.8.2.

Departementets forvaltning, herunder oppfølging kontroll og tilsyn av private høyskoler er innrettet med grunnlag i dette regelverket. Det vil også ligge til grunn for den videre utviklingen av regelverket og tilsynet med private høyskoler. Departementet oppnevnte i 2013 en ekspertgruppe for å utrede regelverket for bruk av offentlige tilskudd og egenbetaling, og tilsyn med private høyskoler og fagskoler. Ekspertgruppen foreslår tydeligere økonomisk regulering og endringer i tilsynet med private høyskoler og fagskoler. Økonomiregelverket og bestemmelsene vil også legges til grunn for den videre utviklingen av regelverket og tilsynet med private høyskoler. Departementet tar sikte på at forslag til endringer i regelverket kan sendes på høring våren 2016 og at et forslag kan fremmes for Stortinget innen utgangen av 2016.

Departementet har i oppfølgingen av rapporteringen fra Westerdals Oslo ACT bedt om mer utfyllende informasjon og redegjørelser og kontrollert om de aktuelle transaksjonene var i tråd med universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd. Departementet kom til at transaksjonene innebar brudd på denne bestemmelsen, jf. brev 7. desember 2015. ABNU har kommet til at de økonomiske virkningene av transaksjonene reverseres, og departementet har bedt om en redegjørelse for hvordan dette skal gjennomføres. Jeg vil vurdere behovet for ytterligere oppfølging overfor Westerdals Oslo ACT etter å ha mottatt denne redegjørelsen.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

