

Stortinget

Statsråd Torbjørn Røe Isaksen  
Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Vår dato: 3. november 2015  
Vår ref.:

Deres dato:  
Deres ref.:

### **Vedr. statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdahls og NISS**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til oppslag i pressen om at skolekonsernet Anthon B Nilsen har tatt ut over 100 millioner kroner i utbytte fra private, statsstøttede høyskoler. Ifølge loven skal statstøtte til slike institusjoner komme eleven til gode. Studentene oppgir utilfredsstillende kvalitet på utdanningstilbudet og viser til mangel på studieplan, lærermangel og dårlige lokaler.

Riksrevisjonen vurderte allerede i 2012 en granskning av private institusjoner, hvilket departementet da uttalte seg positivt til. I Riksrevisjonens merknader til Kunnskapsdepartementet i 2013 ble det derimot påpekt svakheter i departementets interne styring, svakheter i departementets etatststyring og mangelfull oppfølging av tilskudd til private høyskoler og private fagskoler.

Komiteen vil på denne bakgrunn stille følgende spørsmål:

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

Komiteen ber om svar innen tirsdag 10. november 2015.

Med vennlig hilsen  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

  
Martin Kolberg  
komitéleder





**DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget  
Karl Johansgate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref  
15/5299-

Dato  
10.11.2015

**Vedr. statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS**

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

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

**Riksrevisjonens kontroll**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Oppfølging av NITH, Westerdals og NISS og Westerdals ACT**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **Samlet vurdering**

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

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

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

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

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

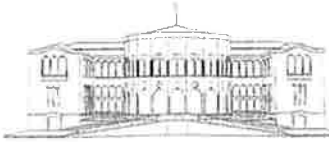
Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg:

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



Statsråd Torbjørn Røe Isaksen  
Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Vår dato: 17.11.2015  
Vår ref.:

Deres dato:  
Deres ref.:

## Vedr. statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til statsrådets svarbrev av 10. november 2015 og vil stille følgende oppfølgingsspørsmål i saken:

1. Statsråden skriver i sitt svarbrev at «*Departementets oppfølging har vist at NITH, Westerdals og NISS var blant høyskolene som har hatt betydelig egenkapitalandel, og planla å iverksette en særskilt oppfølging av dette, jf. brev 20. september 2013 til Riksrevisjonen.*» Videre kommer det frem at en slik særskilt oppfølging ikke ble iverksatt, og at departementet kom til at oppfølgingen burde gjøres i forbindelse med den ordinære rapporteringen. Har statsråden på noe tidspunkt vært delaktig i beslutningen om at en slik særskilt oppfølging ikke skulle iverksettes?
2. Har statsråden gitt signaler om hvordan departementet skulle følge opp Riksrevisjonens merknader?
3. Statsråden skriver at høyskolene og ABNU i møter 20. november og 11. desember 2013 orienterte departementet om arbeidet med å samle utdanning som var akkreditert på høyskolenivå i én organisasjon. Når departementet på dette tidspunktet visste om merknadene fra Riksrevisjonen; hvorfor ble ikke dette tatt opp, på initiativ fra departementet selv, i disse møtene?
4. Statsråden har til media (jf. DN Magasinet 31. oktober 2015) sagt at han ikke husker om fusjonen var tema på et møte mellom ABNU og departementet den 9. desember 2013, eller om han der fikk vite om Løvenskiolds planer. Hvilke møter har høyskolene og ABNU hatt med departementet, og i hvilke av disse møtene deltok statsråden på personlig?
5. Ble statsråden skriftlig eller muntlig orientert av departementet i forkant av disse møtene?

6. Hva er bakgrunnen for at representanter fra ABNU har et nytt møte med departementet (Ifølge DN: «jurister i høyskoleavdelingen») to dager etter, den 11. desember 2013?
7. Som statsråden tidligere har informert om (gjennom pressen, bl.a. i Politisk kvarter), ble spørsmålet om hans egen habilitet først vurdert av lovavdelingen etter at Riksrevisjonen stilte spørsmål om departementets oppfølging av ABN Utdanning. Hvorfor ble ikke statsrådets habilitet vurdert allerede da høyskolene og ABNU ba om møte første gang?
8. Har statsråden påtegnet dokumenter der han har blitt orientert om departementets håndtering av fusjonsplanene?

Med vennlig hilsen  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

  
Martin Kolberg  
Komitéleder



**DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget  
Karl Johansgate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/5299-

23.11.2015

**Vedrørende statstilskudd NITH, Westerdals og NISS**

Jeg viser til brev 17. november 2015 og til mitt tidligere svar til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 10. november 2015.

Som statsråd, har jeg ansvaret for hele departementets virksomhet til enhver tid. Spørsmålene fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen angår tre forhold vedrørende private høyskoler:

- Den helhetlig forvaltningen av tilskudd til private høyskoler og fagskoler, jf. spørsmål 2.
- Den planlagte særskilte oppfølgingen av Westerdals høyskole AS (Westerdals), NISS høyskole AS (NISS), Norges informasjonsteknologiske høyskole AS (NITH), jf. spørsmål 1.
- Transaksjonene og fusjonen av høyskolene til Westerdals Oslo ACT, jf. spørsmål 3.

1.

Som det fremgår av mitt brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 10. november 2015 utarbeides det på bakgrunn av de private høyskolenes rapportering årlige analyser av deres resultater på utvalgte indikatorer. Analysene peker på noen institusjoner eller områder som bør følges opp. Disse behandles av meg. Institusjoner med høy egenkapitalandel, herunder Westerdals, NISS og NITH, har vært omtalt i disse analysene. I et vedlegg til analysen av rapporteringen for 2013, som ble gjort i mai 2014, var et lån fra Anthon B. Nilsen utdanning AS (ABNU) til NITH kort nevnt i et vedlegg. Fusjonen som sådan ble ikke problematisert eller drøftet. Jeg har ikke grepet inn i den konkrete oppfølgingen eller tatt beslutning om at institusjoner ikke bør få den oppfølging analysene tilsier.

Departementet kom til at oppfølgingen av private høyskoler med høy egenkapital, herunder NITH, Westerdals og NISS, burde gjøres i forbindelse med høyskolenes ordinære rapportering. Dette er i tråd med departementets normale praksis for kontroll og oppfølging av

de private høyskolene. Dette har medført at departementets oppfølging har tatt lang tid og jeg ser at det kunne vært gjennomført en egen dialog om bl.a. egenkapitalnivået til NITH, Westerdals og NISS på et tidligere tidspunkt, selv om institusjonene var i en prosess for videreutvikling og reorganisering og en ekspertgruppe for å vurdere regelverket var satt ned.

2.

Riksrevisjonens merknader presenteres for Stortinget i Dokument 1-serien. Før disse legges frem, er det korrespondanse mellom Riksrevisjonen og departementet, der spørsmål besvares og foreløpige vurderinger kommenteres. Kontakt og korrespondanse om de innledende fasene av Riksrevisjonens undersøkelser håndteres av embetsverket i tråd med vanlig praksis. Dette arbeidet utføres av avdelingen etter fullmakt, og denne korrespondansen går ikke gjennom politisk ledelse, ei heller i denne saken.

Jeg besvarer riksrevisorens brev med resultatene av de årlige kontrollene før Riksrevisjonens merknader legges frem for Stortinget. I Dokument 1 (2014-2015) finner Riksrevisjonen det *"kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp tilskudd til private høyskoler og private fagskoler"*. Jeg ser alvorlig på at Riksrevisjonen har funnet det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har styrt og fulgt opp tilskudd til private høyskoler og fagskoler, og jeg har derfor vært opptatt av å følge opp det såkalte Andreassen-utvalget som blant annet foreslår et klarere regelverk og en ny tilsynspraksis, jf. brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 10. november 2015. Som en oppfølging av Riksrevisjonens merknader har også departementet endret og forbedret sine rutiner på flere områder. For eksempel lager departementet en analyse og vurdering av private høyskolars økonomi og andre resultater. Departementet har også bedt om at private høyskoler som mottar statstilskudd, for budsjettåret 2015 rapporterer om alle transaksjoner med nærstående.

3.

Møtene 20. november og 11. desember 2013 kom i stand på initiativ fra Anthon B. Nilsen-konsernet for å orientere om arbeidet med å samle utdanning som var akkreditert på høyskolenivå til én organisasjon. I e-post 11. september 2013 viser Riksrevisjonen til at den er i planfasen av revisjonen, og ønsker å få oversendt noen dokumenter. Riksrevisjonens foreløpige vurderinger og spørsmål ble oversendt departementet 28. februar 2014, mens Riksrevisjonens merknader for regnskapsåret 2013 ble oversendt Stortinget høsten 2014. Departementets egne analyser viste at NITH, Westerdals og NISS var blant de private høyskolene med høy egenkapitalandel. Når departementet ønsker å ha møter for å følge opp tema fra egne analyser, skjer det normalt ved at departementet innkaller den aktuelle høyskolen til et møte med en fastsatt agenda. Departementet så det derfor ikke som naturlig å ta dette opp i møtene 20. november og 11. desember 2013.

For øvrig viser jeg til brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 10. november 2015 om innholdet i disse møtene. På bakgrunn av de opplysninger 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 i brev fra ABNU 27. januar 2014 orienterer selskapet om at aksjene i Westerdals og NISS er overdratt til NITH og at det planlegges å vedta og gjennomføre fusjon av selskapene i løpet av første halvår 2014.

Departementet har ingen rolle som godkjennende instans for fusjoner eller lignende, men skal få rapportert alle endringer i selskapsform, vedtekter og eierskap, jf. tilskuddsbrevet. Departementet følger opp fusjonen mellom NITH, Westerdals og NISS som del av den normale prosedyren. Særlig på bakgrunn av transaksjonenes størrelse og betydning, ser jeg i ettertid at departementet på et tidligere tidspunkt kunne ha stilt spørsmål om transaksjonene og måten fusjonen ble gjennomført på.

Departementet har stilt flere spørsmål til Westerdals Oslo ACT basert på årsrapporteringen for 2014. I brev til Westerdals Oslo ACT 5. november 2015 stilte departementet ytterligere spørsmål om transaksjonene og gjennomføringen av fusjonen. Departementet mottok vedlagte brev 11. november 2015 med en foreløpig redegjørelse fra Westerdals Oslo ACT og ABNU, representert av Advokatfirmaet Thommessen. Departementet mottok den mer utfyllende redegjørelsen om ettermiddagen 19. november 2015, vedlagt.

I redegjørelsen fremkommer det at Westerdals Oslo ACT og ABNU mener at transaksjonene var velbegrunnet og i tråd med universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd. Likevel skal Anthon B. Nilsen skole drift AS (ABNS) tilbakeføre 20 mill. kroner som ble overført fra NITH til ABNS ved kjøp av Westerdals og NISS, samt slette gjelden på 85 mill. kroner. Videre fremkommer det at Westerdals mener at dersom departementet skulle komme til at de opprinnelige transaksjonene medførte overføringer til eier i strid med § 7-1 annet ledd, vil bruddet allerede være reparert når kapitalforhøyelsen er gjennomført.

Jeg registrerer at Westerdals Oslo ACT og ABNU mener å ha kvalitetssikret transaksjonenes forhold til universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd, og at departementet var en del av dette. Jeg deler ikke fullt ut denne beskrivelsen, og departementet har ikke på noe tidspunkt gitt en avklaring av at departementet mener at transaksjonene er i tråd med universitets- og høyskoleloven. Departementet gjorde det klart at dersom ABNU ønsket en slik avklaring, måtte det tas opp skriftlig. Det ble ikke gjort. Jeg understreker at departementet ikke har tatt stilling til om de transaksjonene som er gjort i sammenheng med eierskifte og fusjon, er i samsvar med relevant lov og vilkår for mottaker av statstilskudd. Departementet vil nå sette seg inn i redegjørelsen og ta stilling til hvordan den bør følges opp.

4.

Møtet 9. desember 2013 var mellom Virke og meg. På møtet deltok også Nicolai Løvenskiold, som leder av Virkes bransjestyre for privat utdanning, sammen med daværende adm. dir. i Anthon B. Nilsen utdanning AS. Temaet for møtet var kommersielle utdanningsaktørers virksomhet og rammevilkår generelt. I tiden rett etter at jeg tiltrådte som statsråd hadde jeg også slike møter med andre aktører for å få generell informasjon om saker de var opptatt av.

19. desember 2008 ba Anthon B. Nilsen utdanning AS om et møte med departementet om prosesser angående NKI fjernundervisning, Westerdals og NISS, jf. vedlagte brev. Et slikt møte ble gjennomført 23. februar 2009. Siden har det vært en rekke møter. I tillegg til møtene nevnt over, har departementet registrert møter bl.a. 14. september 2010, der også Utdanningsdirektoratet deltok, 6. januar 2011 der også NOKUT deltok, 1. desember 2011, 28. juni 2012, 25. oktober 2012, 10. april 2013. Temaene har særlig vært de budsjettmessige konsekvensene av at fagskoleutdanning og voksenopplæring har blitt akkreditert som høyere utdanning, og at ABNU har orientert om planene for reorganisering og fusjon. Det er også registrert et møte 24. april 2015 som oppfølging av departementets analyse. Jeg har ikke deltatt i disse møtene.

5.

Mens jeg har vært statsråd har møtene med høyskolene og ABNU på vanlig måte vært gjennomført av embetsverket. Jeg har ikke vært orientert skriftlig eller muntlig i forkant av disse møtene. De årlige analysene basert på de private høyskolenes rapportering har vært behandlet av meg, jf. svar på spørsmål 1.

6.

9. desember 2013 hadde jeg et møte med Virke om kommersielle utdanningsaktørers virksomhet og rammevilkår generelt, jf. over.

Møtet 11. desember var mellom departementet og ABNU. ABNU hadde selv tatt initiativ til møtet for å orientere om den planlagte fusjonen og har ikke sammenheng med det møtet som ble avholdt to dager før.

7.

Det har ikke vært forhold i løpet av den perioden jeg har vært statsråd i Kunnskapsdepartementet, som etter min vurdering har gitt grunnlag for en ekstern vurdering av min habilitet ved behandling av eventuelle saker med Anthon B. Nilsen-konsernet. Som nevnt innledningsvis behandler jeg analyser av private høyskolers resultater, som peker på noen institusjoner eller områder som bør følges opp, for eksempel at bl.a. Westerdals, NISS og NITH har hatt høy egenkapitalandel.

Da Dagens Næringsliv høsten 2015 begynte å stille spørsmål til Kunnskapsdepartementet om departementets oppfølging av høyskolene, og mitt forhold til en av eierne spesielt, fant jeg det likevel riktig å få en ekstern vurdering av min habilitet til å håndtere oppfølgingen. I oktober 2015 ba jeg derfor om Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet sin vurdering av om Løvenskiolds bidrag til Minerva, der jeg bl.a. har vært redaktør og styreleder, kunne skape tvil om jeg er habil til å behandle saker om Anthon B. Nilsen-konsernet. Lovavdelingen kom til at jeg ikke er inhabil til å behandle slike saker.



8.

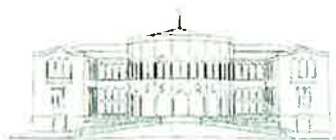
Departementet har ingen rolle som godkjennende instans for fusjoner eller lignende, men skal få rapportert alle endringer i selskapsform, vedtekter og eierskap, jf. tilskuddsbrevet. Jeg har ikke påtegnet dokumenter der jeg tar stilling til fusjonsplanene, og jeg kan heller ikke finne å ha påtegnet dokumenter om departementets håndtering av fusjonsplanene, før høsten 2015.

Med hilsen



Tørbjørn Rød Isaksen





Statsråd Torbjørn Røe Isaksen  
Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

**Kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Vår dato: 01.12.2015  
Vår ref.:

Deres dato:  
Deres ref.:

**Vedr. statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til avsnitt 5 side 3 i statsrådets brev av 23. november 2015 og vil stille følgende oppfølgingsspørsmål i saken:

1. ABNU anmodet aldri skriftlig om undersøkelse av transaksjonens lovlighet. Hvorfor ble ikke denne undersøkt på departementets initiativ?
2. Av brevet fremgår det at departementet ikke har tatt stilling til hvorvidt loven er fulgt. Komiteen ber om departementets vurdering av transaksjonens lovlighet, samt resultatet av den varslede gjennomgangen av redegjørelsen og oppfølgingstiltak.

Med vennlig hilsen  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

  
Martin Kolberg  
Komitéleder





**DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget  
Karl Johans gate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/5299-

07.12.2015

**Vedrørende statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS**

Jeg viser til brev 1. desember 2015 og mine tidligere svar til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 10. og 23. november 2015.

1.

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

Anthon B. Nilsen utdanning AS (ABNU) og de aktuelle høyskolene orienterte i møter 20. november og 11. desember 2013 om arbeidet med å samle utdanning som var akkreditert på høyskolenivå, til én organisasjon. 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 gjorde det klart at dersom ABNU ønsket departementets vurdering av transaksjonene, måtte det tas opp skriftlig. Det ble ikke gjort.

Departementet mottok brev fra ABNU 27. januar 2014 med orientering om at aksjene i Westerdals og NISS er overdratt til NITH og at det planlegges å vedta og gjennomføre fusjon av selskapene i løpet av første halvår 2014. Heller ikke på bakgrunn av disse opplysningene fant departementet grunnlag til å slå fast at transaksjonene ville være i strid med regelverket. Departementet følger derfor opp transaksjonene og fusjonen mellom NITH, Westerdals og NISS som del av den normale prosedyren, basert på etterfølgende analyse og kontroll av rapportering.

Godkjent årsrapport for Westerdals – Oslo School of Arts, Communication and Technology AS (Westerdals Oslo ACT) for 2014, med omtale av den gjennomførte fusjonen, ble mottatt av departementet i juli 2015. Departementet stilte i lys av denne flere spørsmål høsten 2015. På bakgrunn av den orientering departementet tidligere hadde mottatt fra høyskolen ser jeg at departementet på et tidligere tidspunkt kunne ha stilt spørsmål om transaksjonene og måten fusjonen ble gjennomført på.

2.

Departementet sendte brev til advokatfirmaet Thommesen 2. desember 2015 med departementets vurdering av transaksjonene og reverseringen av de økonomiske konsekvensene. Brevet følger vedlagt.

Departementet har kommet til at effekten av transaksjonene er at Anthon B. Nilsen skole drift AS og ABNU (samlet omtalt som ABNU) har tatt ut midler fra Westerdals Oslo ACT og bragt disse over i ABNU i strid med universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd.

Departementet legger til grunn at aksjer i en privat høyskole som mottar tilskudd, kan selges uten at salget i seg selv automatisk er i strid med § 7-1 annet ledd. Et slikt salg åpner ikke for at eier kan ta ut midler fra høyskolen i strid med universitets- og høyskoleloven. En høyskole vil også etter et salg være omfattet av begrensningene i § 7-1 annet ledd.

Imidlertid mener departementet at salget av aksjene i Westerdals og NISS og fusjonen må ses i sammenheng. Transaksjonene har to effekter. Den første er at tre høyskoler som mottar statstilskudd, samles i ett selskap. Departementet har isolert sett ingen innvendinger til dette. Den andre er at ABNU tar ut midler fra det fusjonerte selskapet. Departementet mener at transaksjonene samlet sett tilførte ABNU kapital som var bygget opp gjennom statstilskudd og studentenes egenbetaling til høyskolene. Departementet legger til grunn at et slikt kapitaluttak rammes av ordlyden "kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier", jf. § 7-1 annet ledd. Videre legger departementet til grunn at kapitaluttaket strider mot bestemmelsens formål, som er å sikre at statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene kommer studentene til gode.

Egenkapitalen i et selskap består dels av innskutt kapital, dels av opptjent kapital. Den innskutte kapitalen er tilført selskapet fra eierne, mens den opptjente kapitalen er summen av tidligere års overskudd. Departementet legger til grunn at ordlyden i universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd setter begrensninger på uttak av den kapitalen som er opptjent, og at dette også er i tråd med formålet om at statlige driftstilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode.

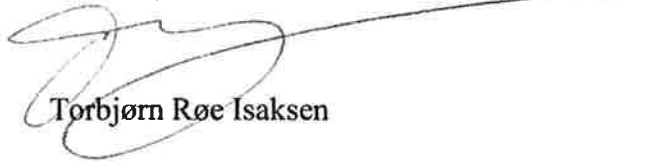
Departementet legger derfor til grunn at kapital som er innskutt av eier, vil kunne tas ut uten at dette er i strid med universitets- og høyskoleloven § 7-1 annet ledd. Derimot vil en overføring av opptjent kapital eller verdien av forventet fremtidig overskudd være i strid med bestemmelsen. Departementet legger følgelig til grunn at det i utgangspunktet er differansen mellom kapitaluttaket på 105 mill. kroner og innskutt kapital i Westerdals, NISS og NITH som er omfattet av begrensningen i universitets- og høyskoleloven.

ABNU har kommet til at de økonomiske virkningene av salget av Westerdals og NISS skal reverseres gjennom kapitalforhøyelse. Departementet forutsetter at reversering ikke innebærer at kapital som er tatt ut i strid med § 7-1 annet ledd, skytes inn som kapital som senere kan tas ut under henvisning til at dette er innskutt kapital, jf. over. Departementet har derfor bedt om en redegjørelse for hvordan kapitalforhøyelsen gjennomføres, og hvordan det er sikret at de samme midlene ikke på et senere tidspunkt kan tas ut av selskapet under henvisning til at dette er innskutt kapital.

Jeg vil vurdere behovet for ytterligere oppfølging overfor Westerdals Oslo ACT etter å ha mottatt denne redegjørelsen.

Departementet arbeider også med oppfølgingen av rapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste*, som ble levert av en ekspertgruppe som departementet oppnevnte i 2013. Ekspertgruppen foreslår tydeligere økonomisk regulering og endringer i tilsynet med private høyskoler og fagskoler. Rapporten har vært på offentlig høring med frist sommeren 2015. 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.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg







Stortinget

Statsråd Torbjørn Røe Isaksen  
Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Vår dato: 10.12.2015

Vår ref.:

Deres dato:

Deres ref.:

**Vedr. statstilskudd til høyskolene NITH, Westerdals og NISS**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til kunnskapsministerens brev av 7. desember 2015 og vil stille følgende oppfølgingsspørsmål i saken:

1. Hvorfor ble ikke Riksrevisjonens anbefalinger fulgt?
2. Hvorfor opplever Westerdals at de har fått en godkjenning fra departementet?
3. Er statsråden av den oppfatning at det er departementets ansvar å tilse at loven blir fulgt?

Med vennlig hilsen  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

  
Martin Kolberg  
Komitéleder





**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 avvente 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 tilskuddsberettigede 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 ekstern verdsettelse, og at den vil utløse en regnskapsmessig gevinst i eierselskapet Anthon B. Nilsen skoledrift 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

