

NOKUTs tilsynsrapporter

# Hald Internasjonale Senter AS

Tilsynsrapport – vedtak

Økonomisk tilsyn



NOKUT 

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. NOKUT har ansvaret for akkreditering av, og tilsyn med kvaliteten i, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg fører NOKUT økonomisk tilsyn med private høyskoler, fagskoler og studentsamskipnader. NOKUT driver også veiledningsvirksomhet og bidrar til å utvikle kvaliteten på norske utdanninger og institusjoner.

Formålet med NOKUTs virksomhet er å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, og å kontrollere regelverketterlevelse og at offentlig tilskudd og studenters egenbetaling benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.

Ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private høyskoler, fagskoler og studentsamskipnader ble overført til NOKUT fra Kunnskapsdepartementet høsten 2018. Dette tilsynet omfatter kontroll av institusjonenes økonomistyring, styrets arbeid og sammensetning, samt internkontroll.

<b>Institusjon:</b>	Hald Internasjonale Senter AS
<b>Organisasjonsnummer:</b>	987 286 326
<b>Dato for vedtak:</b>	23.05.2019
<b>NOKUTs saksnummer</b>	18/07261

## Sammendrag

Dette er en tilsynsrapport med enkeltvedtak, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 2 første ledd bokstav b). Tilsynsrapporten er skrevet på bakgrunn av NOKUTs økonomiske tilsyn med fagskolen Hald Internasjonale Senter AS (HIS), som ble åpnet 5. oktober 2018. Tilsynet har bestått i gjennomgang av innsendte dokumenter fra HIS, og stedlig tilsyn hos fagskolen i Mandal 5. og 6. desember 2018, med både dokumentgjennomgang og intervjuer av rektor / daglig leder og styreleder. Hovedtemaene for tilsynet har vært organisatoriske krav, styrets arbeid og økonomistyring.

Tilsynet har avdekket enkelte forhold vi vurderer som rettsstridige. På bakgrunn av dette pålegger NOKUT styret ved HIS å

- sørge for at HIS oppfyller lovens krav om at minst ett styremedlem skal være valgt blant studentene, herunder å gi studentmedlemmet stemmerett
- sørge for at HIS oppfyller lovens krav om at styret hvert år før studiestart skal fatte vedtak om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter
- sørge for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre en økonomisk forsvarlig drift av fagskolen i samsvar med gjeldende regelverk, herunder sørge for tilfredsstillende rutiner knyttet til innkjøp og gjennomføring av transaksjoner, og nødvendige kontrolltiltak knyttet til fordeling av felleskostnader
- sørge for at HIS oppfyller lovens krav til økonomisk skille mellom akkreditert del av virksomheten og ikke-akkreditert del av virksomheten

Funnene fra tilsynet vil bli nærmere utdypet i rapporten.

## Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Kort om Hald Internasjonale Senter AS .....	1
1.2 Hvordan NOKUT har gjennomført tilsynet .....	2
1.3 Grunnlaget for tilsynsrapporten og vedtaket .....	4
<b>2 Organisatoriske krav</b> .....	<b>4</b>
2.1 Styrets sammensetning .....	4
2.2 Omdannelse til aksjeselskap .....	6
2.3 Styrets vedtekter om fordeling av eiendeler ved nedleggelse .....	7
<b>3 Styrets arbeid</b> .....	<b>7</b>
3.1 Opptak av nye studenter .....	7
3.2 Internkontroll .....	8
<b>4 Fagskolens økonomistyring</b> .....	<b>12</b>
4.1 Økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte deler av virksomheten .....	12
<b>5 Våre reaksjoner</b> .....	<b>14</b>
5.1 Pålegg om retting .....	14
<b>6 Klagerett</b> .....	<b>14</b>

# 1 Innledning

Kunnskapsdepartementet fører tilsyn med private fagskoler, jf. lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) § 31. Departementet har med virkning fra og med 1. september 2018 delegert denne oppgaven til NOKUT.

Hovedformålet med tilsynene er å bidra til tillit i fagskolesektoren ved å kontrollere at fagskolen benytter offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål, jf. fagskoleloven § 29 tredje ledd.

Dersom vi avdekker brudd på regelverket, kan vi pålegge retting eller kreve tilbakebetaling av statstilskudd. Vi kan også benytte reaksjoner mot fagskolen i form av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller tilbaketrekking av akkrediteringen. Dette følger av fagskoleloven §§ 34-38.

Styret er fagskolens øverste ansvarlige styringsorgan. Det vil si at styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk, og følge opp eventuelle pålegg og reaksjoner fra oss.

NOKUTs tilsyn med fagskoler er å regne som offentlig myndighetsutøvelse. Dette innebærer at tilsynene skal gjennomføres i samsvar med reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) samt god forvaltningsskikk.

## 1.1 Kort om Hald Internasjonale Senter AS

Hald Internasjonale Senter AS (HIS) ligger i Mandal i Vest-Agder.

Fagskolen eies av Strømmestiftelsen (SF), Det Norske Misjonsselskap (NMS) og Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag (NKSS Laget). De tre eierne har like store eierandeler. Fagskolen fikk godkjenning for fagskoleutdanning i tverrkulturell forståelse og internasjonalt arbeid i 2006 (vår ref. 04/193-14). Utdanningen består ifølge nettsiden til HIS av et felles forberedelseskurs på Hald med varighet på en og en halv måneder, et fordypningsprogram med utveksling på seks måneder, og et etterkurs på Hald på to måneder. De tre eierne har hvert sitt utvekslingsprogram gjennom NOREC (Norwegian Agency for Exchange Cooperation) som studentene kan velge mellom.<sup>1</sup>

I brev av 17. oktober 2018 opplyste HIS at det er åtte fast ansatte ved fagskolen fordelt på 7,3 årsverk. Det gikk 55 studenter ved fagskolen høsten 2018.<sup>2</sup>

I perioden 2015-2018 har fagskolen mottatt om lag 13,5 millioner kroner i statstilskudd fra Kunnskapsdepartementet og fylkeskommunen, jf. tabell 1.

<sup>1</sup> Fordypningsprogrammene er Interact (Laget), Connect (NMS) og Act Now (SF).

<sup>2</sup> Database for statistikk om høgre utdanning. Studenter som har fått opptak til fagskolens utdanningstilbud, eller som har inngått en bindende kontrakt med skolen, og som har status som aktive studenter ved fagskolen på talletidspunktet 1.oktober (høstsemesteret).

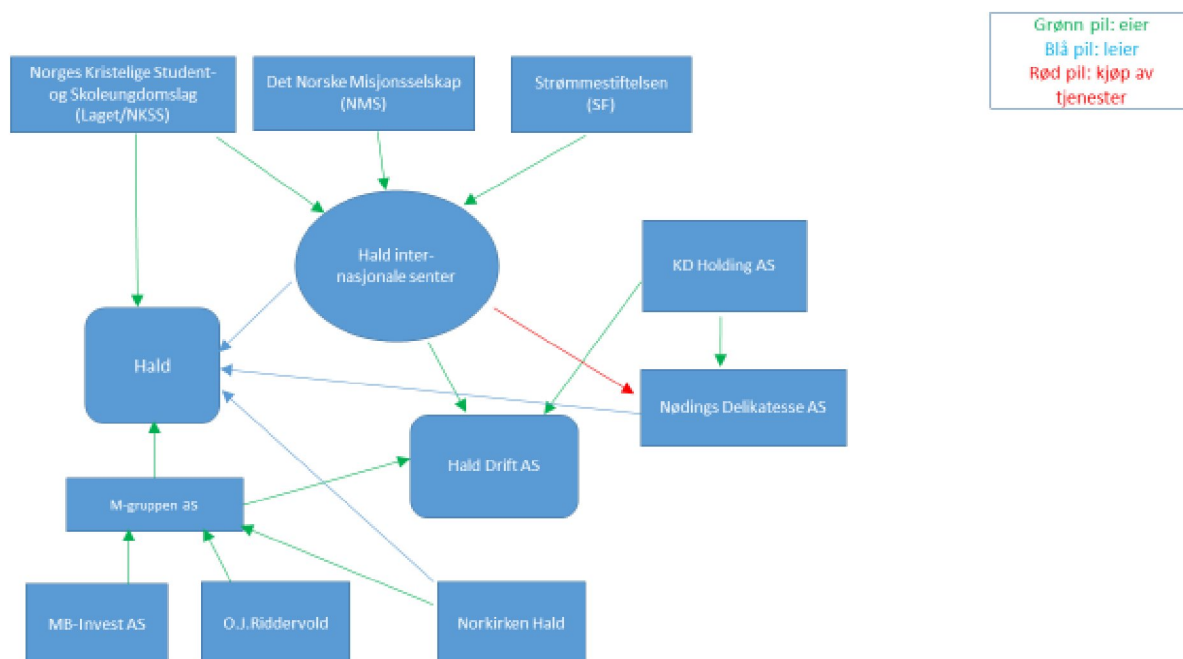
Tabell 1. Offentlig tilskudd HIS 2016-2018. I 1000 kroner.

År	2016	2017	2018*
Beløp	4 267	4 526	4 670

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

\*Kilde: HIS. Fra 2018 mottar fagskolene tilskudd fra fylkeskommunene. Beløpet er per 9. november 2018.

Oversikt som viser HIS, fagskolens eiere, og aktører på stedet Hald i 2016-2018:



Kilde: HIS

## 1.2 Hvordan NOKUT har gjennomført tilsynet

NOKUT åpnet tilsyn med HIS i brev av 5. oktober 2018. HIS ble i åpningsbrevet og i brev av 8. november 2018, 28. november 2018 og 14. desember 2018 pålagt å sende inn opplysninger og dokumenter til oss. Vi mottok de etterspurte dokumentene i brev av 17. oktober 2018, 12. november 2018 og 11. januar 2019, og har gjennomgått dem som en del av tilsynet. Dokumentene omfatter

- avtaler HIS har inngått med nærstående og andre aktører
- protokoller fra styremøter og årsmøteprotokoller for 2016-2018
- presentasjon og referat styremøte 2013
- redegjørelse for internkontrollrutiner
- saldobalanse for 2017
- omsetningen til de fem største kreditorene til HIS
- kontoplan
- resultatregnskap for 2017 og per november 2018

- avdelingsregnskap for 2017 og per november 2018
- oversikt over handel med nærstående
- verdivurdering av bygget Hald
- fakturaeksempel på skolepenger
- studentavtaler med Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag og Det Norske Misjonsselskap
- avtaler mellom utenlandske samarbeidspartnere og NOREC (Norwegian Agency for Exchange Cooperation – tidligere Fredskorpset)
- prosjektbeskrivelser av utvekslingsprogrammene ved HIS
- prosjektbudsjett og -regnskap knyttet til tilskuddene fra NOREC for 2017 og 2018
- søknad om tilskudd og tilskuddsbrev fra NOREC for 2017 og 2018
- kopi av fakturaer som er ført på konto 6340 i 2017 og 2018
- beregning av kostnaden for en student ved HIS
- redegjørelser om øvrige forhold

Videre var vi på stedlig tilsyn i fagskolens lokaler i Mandal 5. og 6. desember 2018, hvor vi gjennomgikk fremlagte dokumenter og gjennomførte intervjuer med rektor / daglig leder og styreleder.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport med varsel om vedtak til fagskolen 26. februar 2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Fagskolen uttalte seg om den foreløpige rapporten i brev av 18. mars 2019. NOKUT har, ved utarbeidelsen av den endelige tilsynsrapporten, vurdert fagskolens uttalelse, og gjort enkelte endringer fra den foreløpige tilsynsrapporten.

Hovedtemaene for dette tilsynet har vært organisatoriske krav, styrets arbeid og økonomistyring. Nedenfor følger en redegjørelse for hvilke undertemaer vi har valgt å undersøke under hvert hovedtema.

### **1.2.1 Organisatoriske krav**

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- styrets sammensetning, herunder kravet til studentrepresentasjon, jf. fagskoleloven § 9 første ledd og § 10
- omdannelse til aksjeselskap, jf. fagskoleloven § 13 første ledd
- styrets vedtekter om fordeling av eiendeler ved nedleggelse, jf. fagskoleloven § 29 fjerde ledd og forskrift 21. desember 2017 nr. 2383 om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. (regnskapsforskriften) § 8 første ledd

### **1.2.2 Styrets arbeid**

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- opptak av nye studenter, jf. fagskoleloven § 9 andre ledd
- internkontroll, jf. fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav f) og § 29 tredje ledd

### 1.2.3 Økonomistyring

Vi har kontrollert følgende undertema:

- økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte deler av virksomheten, jf. fagskoleloven § 29 tredje ledd og § 33 andre ledd, samt regnskapsforskriften § 2 andre og tredje ledd<sup>3</sup>

## 1.3 Grunnlaget for tilsynsrapporten og vedtaket

Våre vurderinger i denne tilsynsrapporten er basert på opplysninger hentet fra

- innsendte redegjørelser og dokumenter
- offentlige registre, herunder Enhetsregisteret og DBH – fagskolestatistikk, samt våre egne systemer
- fagskolens nettsted
- det stedlige tilsynet

Rapporten er å regne som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Dere har rett til å klage på enkeltvedtaket, jf. forvaltningsloven § 28. Mer informasjon om hvordan dere går frem hvis dere ønsker å benytte dere av klageretten, finner dere i rapportens kapittel 6.

Tilsynsrapporten kan bli gjenstand for innsynsbegjæringer, og den er i utgangspunktet åpen for innsyn, jf. offentleglova § 3. Vi vil vurdere utsatt offentlighet etter offentleglova § 24 andre ledd andre punktum.

Vi publiserer våre tilsynsrapporter på [www.nokut.no](http://www.nokut.no). Eventuelle taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 eller andre rettsgrunnlag vil bli sensurert i den publiserte rapporten, jf. offentleglova § 13.

## 2 Organisatoriske krav

### 2.1 Styrets sammensetning

#### 2.1.1 Rettslige krav

Fagskoler som er akkreditert etter fagskoleloven skal ha et eget styre, jf. fagskoleloven § 9 første ledd. Styret er skolens øverste ansvarlige organ.

Fagskoleloven § 10 stiller følgende krav til styrets sammensetning:

Styret skal ha minst syv medlemmer, hvorav minst to skal ha relevant bakgrunn fra arbeids- eller næringslivet. Minst ett medlem skal velges av og blant de ansatte, og minst ett skal

---

<sup>3</sup> Til og med 2017 er krav om økonomisk skille fastsatt i tilskuddsbrev av 22. desember 2016 fra Kunnskapsdepartementet til private fagskoler, ref. 16/8403



velges av og blant studentene. Hvis styret består av mer enn ti medlemmer skal de ansatte og studentene ha minst to representanter hver.

Det skal velges personlige varamedlemmer for medlemmene valgt av de ansatte og studentene. Det skal i tillegg være minst ett varamedlem for medlemmene med bakgrunn fra arbeids- eller næringslivet, og ett varamedlem for de øvrige medlemmene.

### 2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

I fagskolens vedtekter står det at styret er HIS' øverste ansvarlige organ. Videre står det at styret består av syv medlemmer med fire varamedlemmer, hvor to medlemmer og ett varamedlem velges fra hver av eierorganisasjonene. I tillegg velges én representant og én vararepresentant av og blant de ansatte, med unntak av daglig leder. I vedtektene står det også at én studentrepresentant har møte- og talerett i styret.

Oversikten i svarbrev fra HIS av 17. oktober 2018 viser følgende styremedlemmer:

- Espen Schiager Topland (NMS), styreleder
- Karl Johan Sunde Kjøde (NKSS Laget), nestleder
- Christina Ann Swan Milsom (SF)
- Daniel Overskott (NKSS Laget)
- Dorrit Vignes Isachsen (NMS)
- Rune Mørland (SF)
- Øystein Ruud, ansattes representant
- Elena Haakull Paulsen, studentrepresentant

Følgende er oppgitt som varamedlemmer:

- Bård Rebbestad Løkken (NKSS Laget)
- Stig Sunde (NMS)
- Øystein Venås Sørensen (SF)
- Anne Christine Justvik, vara for ansattes representant
- Kristoffer Byberg, vara for studentrepresentant

Antall styremedlemmer og varamedlemmer oppfylder lovens minstekrav.

Når det gjelder kravet om at minst to medlemmer skal ha bakgrunn fra relevant arbeids- eller næringsliv, opplyste styreleder i intervjuet at det er god bredde i kompetansen og i den faglige bakgrunnen til styremedlemmene. Vi legger til grunn at lovens krav er oppfylt på dette punktet, da vi ser av innkallingene til styremøtene at de valgte medlemmene representerer de ulike eierorganisasjonene, som ifølge styreleder er aktuelle arbeidsgivere for studentene etter fullført utdanning.

Det fremgår av Brønnøysundregistrene at representanten som er valgt blant de ansatte er et fullverdig styremedlem. HIS oppfylder lovens krav på dette punktet.

Studentrepresentanten er ikke angitt som styremedlem i Brønnøysundregistrene. Av vedtektene til HIS fremgår det at studentrepresentanten har møte- og talerett i styret, men ikke stemmerett når vedtak fattes. Når det i fagskoleloven § 10 står at styret skal ha minst ett

medlem valgt av og blant studentene, betyr dette et fullverdig styremedlem med stemmerett. Styreleder bekreftet i intervjuet at studentrepresentanten ikke har stemmerett. Han opplyste videre at han, etter å ha deltatt på et kurs i regi av Kristne Friskolers Forbund, var blitt klar over at styret hadde gjort en feil ved å ikke gi studentene stemmerett, og at de vil endre vedtektene om dette. HIS oppfyller ikke lovens krav på dette punktet.

### **2.1.3 Konklusjon**

- NOKUT konkluderer med at HIS oppfyller lovens krav til antall styremedlemmer.
- NOKUT konkluderer med at HIS oppfyller lovens krav til styremedlemmenes bakgrunn.
- NOKUT konkluderer med at HIS oppfyller kravet om at minst ett styremedlem skal være valgt blant de ansatte.
- NOKUT konkluderer med at HIS oppfyller lovens krav til personlige varamedlemmer.
- NOKUT konkluderer med at HIS ikke oppfyller lovens krav om at minst ett styremedlem skal være valgt blant studentene.

## **2.2 Omdannelse til aksjeselskap**

### **2.2.1 Rettslige krav**

Private fagskoler skal organiseres som stiftelser etter stiftelsesloven, eller aksjeselskap etter aksjeloven, jf. fagskoleloven § 13 første ledd. For private tilbydere av fagskoleutdanning som ikke er organisert som aksjeselskap eller stiftelse per 1. januar 2017, gjelder det en overgangsordning, hvor fristen for å endre selskapsform er 1. januar 2020, jf. endringslov til universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven kap. III punkt 3.

### **2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Av protokoll fra ekstraordinært årsmøte 8. oktober 2018 står det at årsmøtet fattet vedtak om å omdanne HIS til et «samvirkeforetak». Det fremgår klart av sammenhengen i innholdet i protokollen at dette er en ren skrivefeil, og at det egentlig skulle stå «aksjeselskap». NOKUT legger dette til grunn.

Styreleder bekreftet i intervjuet at HIS var blitt omdannet til aksjeselskap, og det følger også av enhetsregisteret at HIS er registrert som AS.

HIS oppfyller dermed fagskolelovens krav til selskapsform.

### **2.2.3 Konklusjon**

NOKUT konkluderer med at fagskolens selskapsform er i tråd med regelverket.

## **2.3 Styrets vedtekter om fordeling av eiendeler ved nedleggelse**

### **2.3.1 Rettslige krav**

Private fagskoler som mottar offentlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger, jf. fagskoleloven § 29 fjerde ledd.

Ved avvikling av akkreditert virksomhet i institusjoner som mottar tilskudd og som er organisert som aksjeselskaper, skal verdiene i selskapet tilfalle staten etter at selskapets gjeld og aksjonærenes innskutte kapital er trukket fra, jf. regnskapsforskriften § 8 første ledd.

### **2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

I vedtektene til HIS står det at det ikke skal utbetales utbytte til selskapets aksjonærer, jf. § 2 andre ledd. Imidlertid står det i § 13 andre ledd at ved en eventuell nedleggelse, skal selskapets eiendeler fordeles med samme eierandel som eierorganisasjonene har i selskapet. NOKUTs vurdering er at en slik fordeling vil regnes som en utdeling fra fagskolen, og være i strid med fagskoleloven § 29 fjerde ledd og regnskapsforskriften § 8 første ledd.

### **2.3.3 Konklusjon**

NOKUT konkluderer med at en eventuell realisering av det som står i vedtektene § 13 andre ledd, vil være i strid med regelverket.

## **3 Styrets arbeid**

### **3.1 Opptak av nye studenter**

#### **3.1.1 Rettslige krav**

Styret selv skal, før studiestart, fatte vedtak om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter, jf. fagskoleloven § 9 andre ledd. Vedtaket skal være begrunnet, og styret må selv velge hvilke momenter som vektlegges i vurderingen. Relevante momenter kan blant annet være studenttilfang, tilgang på lærerkrefter og lokaler, og budsjett og økonomi. Av hensyn til forutberegneligheten for studenter og søkere bør fagskolene tilstrebe at vedtaket fattes så tidlig som mulig før studiestart.

#### **3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger**

I det undersøkte materialet har vi ikke funnet dokumentasjon på at styret har vurdert og fattet vedtak om hvorvidt det er forsvarlig å ta opp nye studenter.

Styreleder bekreftet i intervjuet at styret ikke har fattet slikt vedtak, og at styret, som ansvarlig organ, må gjøre noe med dette. NOKUTs vurdering er derfor at HIS dermed ikke oppfyller lovens krav.

### **3.1.3 Konklusjon**

NOKUT konkluderer med at fagskolen ikke oppfyller lovens krav om at styret hvert år før studiestart skal fatte vedtak om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter.

## **3.2 Internkontroll**

### **3.2.1 Rettslige krav**

Ifølge fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav f) har styret ansvaret for å sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, og for å etablere og sørge for gjennomføring av systematiske kontrolltiltak (internkontroll).

Fagskoler som mottar offentlig tilskudd og egenbetaling fra studentene, skal benytte disse midlene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål, jf. fagskoleloven § 29 tredje ledd. De er derfor pålagt å føre kontroll med sin egen økonomiforvaltning. Kravet til internkontroll innebærer at styret må sørge for at det utvikles og iverksettes nødvendige rutiner eller andre tiltak for å forebygge, avdekke og rette opp overtredelse av fagskoleloven § 29 tredje ledd.

For å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning må fagskoler som et utgangspunkt ha en fullmaktsstruktur, en rutine for innkjøp og en rutine for gjennomføring av transaksjoner. Det kan være nødvendig med ytterligere tiltak, da omfanget av internkontrollen blant annet vil avhenge av den enkelte fagskoles størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. De systematiske kontrolltiltakene må tilpasses fagskolens til enhver tid gjeldende behov, og skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig for å sikre at de følges.

I dette tilsynet ser vi kun på kontrolltiltak knyttet til fagskolens økonomistyring, ikke andre områder som for eksempel styring av faglig kvalitetsarbeid, HMS, eller sikkerhet og beredskap.

### **3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger**

I brev av 17. oktober og 12. november 2018 fikk vi tilsendt redegjørelser for innkjøpsrutine og fullmakter, rutiner for håndtering av bilag, attestering og avstemming av bankkontoer, kontoplan, avtaler om husleie og kjøp av kost, og styreprotokoller fra 6. mars og 20. september 2018. I brev av 11. januar 2019 mottok vi nærmere beskrivelse av økonomireglementet til HIS, bruksanvisning for fakturagodkjenning, og refusjonsrutiner for studenter. HIS har også utarbeidet veiledere som beskriver hvordan kontoplanen skal brukes, oppgaver for regnskapsfirmaet, bruk av kontantkasse, mottak av gaver, innsamlede midler og andre innbetalinger, og hvordan studentene skal gå frem for å få dekket utlegg.

Det fremkommer i dokumentasjonen at styret får periodiske økonomirapporter til hvert styremøte i tillegg til vanlig halvårs- og årsregnskap, samt budsjett som legges frem i slutten av året. Dette bekreftes i intervjuet med styreleder. Ifølge styreleder mottar styret økonomisk rapport i forkant av hvert styremøte, og daglig leder redegjør for økonomien på hvert styremøte.

Innkjøpsrutinen som HIS har redegjort for går ut på at avtaler med leverandører skal inngås på bakgrunn av et formål om å skaffe best mulig varer og tjenester til lavest mulig pris. I tillegg er oppgaver og prosedyrer knyttet til innkjøp angitt i HIS' økonomireglement. Det fremgår her at enkelte ansatte har fått fullmakt til å bestille varer og tjenester og at de da, slik vi leser det, er budsjettansvarlige. Før det gjøres innkjøp skal budsjettansvarlig sørge for at det er budsjettmessig dekning for innkjøpet. HIS har ikke skriftlige fullmakter, men styreleder og daglig leder opplyste i intervjuene at fullmakten for innkjøp som HIS selv kan foreta er satt til 100 000 kroner. Styreleder opplyste i intervjuet at han, ved inngåelse av avtaler, leser gjennom avtalene før han godkjenner dem. HIS har ikke bankkort knyttet til driftskontoen tilskuddene overføres til, og de har heller ikke kredittkort, jf. intervjuet med daglig leder.

Det fremgår av dokumentasjonen<sup>4</sup> at en avtale om kjøp av blant annet kost, ble inngått mellom HIS og nærstående part Hald (Hald Pensjonat og konferansesenter<sup>5</sup>) 21. november 2012. Vår vurdering omfatter kun den delen av avtalen som omhandler kjøp av kost. Det er etter styreleders oppfatning ikke klart hvordan denne avtalen ble inngått, fordi han ikke har oversikt over forhold ved fagskolen før hans tid i styret. I 2013 inngikk HIS avtale<sup>6</sup> med Nødings om en virksomhetsoverdragelse, hvor Nødings blant annet overtok kjøkkendriften med virkning fra 1. januar 2014. Prisene på kost ble videreført i den nye avtalen med virkning fra 2014, og gjaldt ut 2018. Det fremkom i intervjuet med daglig leder at det i forbindelse med avtaleinngåelsen med Nødings ikke ble foretatt forundersøkelser i markedet om tilbud på kjøp av kost. Styreprotokollen fra avholdt styremøte 6. mars 2018 viser at det ble tatt en beslutning om at tjenestekjøpsavtalen med Nødings Delikatesse AS sies opp med virkning fra 1. januar 2019. Det fremkommer av styreprotokollen at styret i september 2018 behandlet tre ulike tilbud, og de valgte å inngå ny avtale med Kastellet AS.

Etter NOKUTs vurdering kan ikke den beskrevne innkjøpsrutinen anses som en faktisk rutine, da den kun er basert på at avtaler skal forhandles på bakgrunn av et formål om best mulig tjenester og varer til lavest mulig pris. Videre ser vi at avtalen om kjøp av kost mellom HIS og Nødings som ble inngått i 2013 ikke er basert på forundersøkelser i markedet. Selv om det ble foretatt forundersøkelser i forbindelse med avtalen som ble inngått med Kastellet AS i 2018, kan vi ikke se at forundersøkelser er en del av innkjøpsrutinen til HIS. Det er styrets ansvar å sørge for at fagskolen har en rutine som innebærer at avtaler om innkjøp inngås på bakgrunn av forundersøkelser, slik at fagskolen inngår den avtalen som er mest gunstig for virksomheten. Vi mener at HIS må lage en innkjøpsrutine, som inneholder prosedyrer for avtaleinngåelser knyttet til anskaffelser. Forundersøkelser i markedet må inngå i denne rutinen.

---

<sup>4</sup> Innsendt 12. november 2018

<sup>5</sup> Hald pensjonat og konferansesenter var eid av NKSS Laget, som også eier HIS

<sup>6</sup> Avtale av 22. mars 2013 mellom NKSS og Nødings med etterfølgende avtale mellom HIS og Nødings av 18. desember 2013

Fagskolens regnskapsføring skjer hos et eksternt regnskapsførerfirma, på et skybasert regnskapssystem. Kontoplanen som skolen benytter inneholder ulike avdelingsnummer og prosjektnummer. Den skriftlige avtalen mellom regnskapsfirmaet og HIS regulerer rapportering og hvilke oppgaver som skal utføres. Daglig leder har også tilgang til regnskapssystemet.

Når det gjelder rutine for gjennomføring av transaksjoner, fremkommer det i HIS' økonomireglement at ved behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter skal den ansvarlige kontere utgiften på riktig konto, prosjekt og avdeling, og deretter attestere utgiften. Daglig leder skal anvisa utgiften før den går videre til regnskapsfører for utbetaling. HIS viser til fakturagodkjenningssystemet UNI24, som anviser benytter før regnskapsfører foretar utbetaling. Anviser, som vi ser er daglig leder, kan bygge sin anvisning på den kontrollen som er bekreftet utført ved attestasjonen. Vi har fått opplyst i brev av 17. oktober 2018 og i intervju med daglig leder at rutinene for daglig leders utlegg er blitt endret etter at tilsynet ble åpnet. Endringen består i at en ansatt i administrasjonen skal godkjenne utleggene. I økonomireglementet fremkommer det i tillegg at samme person som anskaffer en vare eller tjeneste ikke skal motta varen eller tjenesten eller utføre utbetalingen.

NOKUTs vurdering er at HIS' rutine for gjennomføring av transaksjoner stort sett ser ut til å være dekkende. Imidlertid anser vi ikke kontrollen av utgifter som tilfredsstillende, da den ikke er egnet til å avdekke svikt i om handlingen knyttet til attestasjonen er god nok. Begrunnelsen for dette er at personen som anviser må utføre en egen kontroll, og ikke bygge sin anvisning på det som er bekreftet utført ved attestasjonen. Etter vår vurdering sikrer heller ikke HIS' ordning med at en ansatt i administrasjonen godkjenner daglig leders utlegg en forsvarlig økonomiforvaltning ved fagskolen. Selv om det ikke nødvendigvis er uforsvarlig at en underordnet godkjenner sin overordnede utlegg, står administrasjonskonsulenten, slik vi forstår HIS' beskrivelse av ordningen, i dette tilfellet i et avhengighetsforhold til daglig leder. Vedkommende har ingen stilling med særlig autoritet til å utføre oppgaven på en fri og selvstendig måte, upåvirket av å være rektors medarbeider.

Et annet forhold som etter vårt syn viser at HIS har mangelfull internkontroll, er fordelingen av felleskostnader. Vi har kun sett på fordelingen av strømutfgifter, da disse utgjør ca. 80 % av felleskostnadene, jf. intervju med daglig leder.

Bygningsmassen på Hald eies som nevnt av NKSS Laget (2/3) og M-gruppen AS (1/3), jf. brev fra HIS av 17. oktober 2018. HIS har leieavtale med begge eierne, der det blant annet fremkommer hvilket areal HIS leier av de respektive eierne. Hald Drift AS eies av leietakerne av Hald: HIS, Nødings Delikatesse AS (Nødings, som eies av KD Holding AS) og Norkirken Hald. Hald Drift AS er et driftsselskap, og skal stå for drift av eiendommen, jf. § 9 i leieavtalene. Selskapet har ansvaret for å dekke felleskostnadene til utleierne. De ulike leietakerne betaler forskuddsvis sin andel av felleskostnadene og andre driftskostnader som Hald Drift AS fastsetter. Under intervjuet med daglig leder ble det opplyst om at leietakerne er bundet til å være deltakere i Hald Drift AS.

Det fremgår i brev fra HIS av 17. oktober 2018 at den prosentvise fordelingen av fellesutgiftene i Hald Drift AS er slik:

Hald Internasjonale Senter: 55%

Nødings Delikatesse: 35%

Norkirken Hald: 10%

NOKUT gjennomgikk enkelte fakturaer på strømforbruket til HIS den 5. desember 2018. Dette er fakturaer fra M-gruppen. Daglig leder opplyste i intervjuet at M-gruppen har egne strømmålere og fakturerer HIS direkte. Vi observerte at andelen HIS betaler i strøm til M-gruppen var lavere enn det som fremkommer i oversikten over. Dokumentasjonen viser at HIS betaler [REDACTED] til Laget for lys og varme, som oppgis å være 44 % av de totale strømutfgiftene i 2017, og er den samme andelen som Nødings betaler.<sup>7</sup> Både styreleder og daglig leder opplyste i intervjuene at felleskostnadene fordeles skjønnsmessig mellom leietakerne av Hald. Styreleder opplyste at det foregår arrangementer ved Hald som ikke er regelmessige, og at det derfor er vanskelig å fastsette en fast andel som felleskostnadene skal fordeles etter. Daglig leder opplyste videre at kostnadsfordelingen ble fastsatt skjønnsmessig ut fra historikk på omfang av bruken, og at dette senere ikke har blitt vurdert på nytt. På grunn av samarbeidsproblemer mellom ulike parter, som bekreftes av styreleder i intervjuet, oppgir HIS at leietakerne og Laget ikke har blitt enige om fordelingsnøkkel for felleskostnadene. Dette bekreftes også i redegjørelsen til HIS<sup>8</sup> som viser at det ikke er blitt enighet mellom partene i Hald Drift AS om andelen felleskostnader som skal tilfalle hver enkelt leietaker av Hald.

Det står i ledelseskomentaren til HIS fra første halvår 2018 at en av leietakerne av Hald er bundet til en kontrakt med en fast øvre grense for hva som skal betales av felleskostnader. Det ble opplyst av daglig leder i intervjuet at det er Nødings som har denne kontrakten, og at den er med NKSS Laget. Det fremkom i samme intervju at NKSS Laget betaler felleskostnadene til Nødings som overstiger taket, og at taket derfor ikke påvirker fagskolen. Daglig leder sa i intervjuet at Nødings gjennom denne kontrakten har et årlig tak på [REDACTED] pluss moms til fellesutfgiftene. Det fremkommer imidlertid i redegjørelsen til HIS at Nødings' del av felleskostnadene avhenger av omsetningen til Nødings, men at de betaler minimum [REDACTED] i året, pluss merverdiavgift. Det påpekes i redegjørelsen at Nødings andel av felleskostnadene ikke er et maksimumstak.<sup>9</sup> Dersom omsetningen til Nødings er over [REDACTED], skal de dekke mer enn minimumstaket. HIS oppgir at NKSS Laget begynte å dekke felleskostnadene for Nødings fra 2015, etter at det i løpet av 2014 ble kjent at felleskostnadene ble så høye at minimumstaket til Nødings ble nådd.

NOKUT ser av observasjonene over at det er avvikende opplysninger fra HIS om andelen av felleskostnadene som belastes hver av leietakerne av Hald. Det oppgis ulike rutiner og løsninger for dekking av felleskostnadene. Det kan ikke dokumenteres at HIS dekker 55 % av felleskostnadene, slik som de har opplyst i sitt brev av 17. oktober 2018. På bakgrunn av informasjonen fra både daglig leder og styreleder samt redegjørelsen fra 11. januar 2019, legger NOKUT til grunn at felleskostnader skjønnsmessig fordeles mellom leietakerne.

Etter vår vurdering er ikke den skjønnsmessige løsningen for fordeling av felleskostnadene tilstrekkelig, fordi HIS ikke kan være sikker på at fordelingen er riktig i forhold til bruken av lokalene. Den skjønnsmessige løsningen for fordeling av felleskostnadene innebærer en

---

<sup>7</sup> jf. vedlegg 5c til brev av 11. januar 2019

<sup>8</sup> Brev av 11. januar 2019, punkt 8

<sup>9</sup> Brev av 11. januar 2019 punkt 10

risiko for at offentlig støtte og studentbetalinger benyttes til å dekke kostnader som ikke skal bæres av HIS. NOKUT konkluderer på denne bakgrunn med at HIS ikke har nødvendige kontrolltiltak knyttet til fordelingen av felleskostnader, som sikrer at offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.

### **3.2.3 Konklusjon**

NOKUT konkluderer med at HIS ikke oppfyller lovens krav om å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre en økonomisk forsvarlig drift av fagskolen i samsvar med gjeldende regelverk. Herunder konkluderer vi med at HIS ikke har tilstrekkelige rutiner for innkjøp og gjennomføring av transaksjoner. Fagskolen har heller ikke nødvendige kontrolltiltak knyttet til fordeling av felleskostnader.

## **4 Fagskolens økonomistyring**

### **4.1 Økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte deler av virksomheten**

#### **4.1.1 Rettslig krav**

Offentlig tilskudd og egenbetaling fra studentene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål jf. fagskoleloven § 29 tredje ledd. Med akkreditert virksomhet menes drift som kan knyttes til fagskolens akkreditering(er) sammenholdt med formålet angitt i fagskoleloven § 1, herunder formålstjenlige tiltak til studentvelferd, jf. regnskapsforskriften § 2 andre ledd. Kravet innebærer blant annet at styret har ansvaret for at fagskolens disponering av offentlig tilskudd og studentenes egenbetaling er forholdsmessig og relevant sett hen til fagskolens akkreditering(er), og at alle fagskolens transaksjoner skjer på markedsmessige vilkår.

Private fagskoler skal ha et økonomisk skille mellom de akkrediterte delene av virksomheten og eventuelle ikke-akkrediterte deler av virksomheten, jf. fagskoleloven § 33 andre ledd. Dette skillet skal hindre at tilskudd og studentenes egenbetaling benyttes til den ikke-akkrediterte delen av virksomheten.

Alle fagskolens transaksjoner skal bokføres løpende og direkte på ansvarssted, jf. regnskapsforskriften § 2 tredje ledd. Dette betyr at man ikke har anledning til å for eksempel fordele kostnader i slutten av året – kostnadene skal fordeles når de påløper, basert på faktisk bruk. Dersom fagskolen har ikke-akkreditert virksomhet, skal transaksjoner bokføres direkte på ansvarssted. Der direkteføring ikke er mulig, skal fordelingen på ansvarssteder skje i samsvar med den reelle bruken av ressurser.



#### 4.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

NOKUT vil i det følgende vurdere hvorvidt HIS har regnskapsmessig skille mellom den akkrediterte og den ikke-akkrediterte delen av virksomheten. Avdelingsregnskapet skal dokumentere og underbygge om fagskolen har et slikt skille. For å oppfylle kravet om økonomisk skille, skal kostnadene være bokført på riktig ansvarssted.

HIS har sendt inn avdelingsregnskap for virksomheten for 2017 og per november 2018. I vår undersøkelse benytter vi avdelingsregnskapet for 2017, fordi dette inneholder regnskapsopplysninger fra hele året, samt at det gir mer detaljert regnskapsinformasjon enn avdelingsregnskapet per november 2018.

Det fremgår av avdelingsregnskap at fagskolen har delt regnskapet inn i seks avdelinger. Dette er (etter nummeret på avdelingene)

- 1) skoledrift
- 2) internat
- 3) utveksling
- 4) EVS (European voluntary service)
- 6) U-crew (et utvekslingsprogram for unge)
- 7) prosjektmidler
- 8) tegnspråk

Vi ser at de store kostnadspostene, som lønn- og personalkostnader, reiseutgifter, administrasjonskostnader og kostnader til markedsføring er ført på avdeling 1. Husleien er ført på avdelingene 1, 2, 4 og 8, og driftsutgiftene knyttet til leien av Hald er ført på avdeling 1 og 2. Svært liten andel av kostnadene er ført på Ucrew (avdeling 6).

Vi ser at kostnadene er fordelt mellom alle avdelingene, men vi har ikke sett på om fordelingen av kostnadene er forholdsmessig og relevant. Vi merker oss imidlertid at det ikke er belastet kostnader på avdeling 6 (Ucrew) i avdelingsregnskapet, med unntak av programaktiviteter/ekskursjoner på om lag [REDACTED]. Ucrew er et utvekslingsprogram i regi av NMS, hvor et 10 dagers forberedelseskurs er lagt til HIS. Etter NOKUTs vurdering er Ucrew ikke å regne som akkreditert virksomhet.<sup>10</sup> Begrunnelsen er at Ucrew er et eget utvekslingsprogram som NMS arrangerer og som andre personer enn studentene ved fagskolen deltar på.

Vi legger til grunn at det vil være kostnader for HIS forbundet med det å ha kursdeltagere på HIS i 10 dager<sup>11</sup>, og disse må belastes avdeling 6. Slik avdelingsregnskapet er ført, har HIS synliggjort kun en viderefakturering til NMS, som en inntekt pålydende om lag 31 500 kroner. HIS har ikke dokumentert i avdelingsregnskapet hvilke kostnader denne viderefaktureringen er knyttet til. Avdelingsregnskapet dokumenterer derfor ikke om fagskolen har et skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet. Dette er ikke i tråd med regelverkets krav.

HIS har i sin uttalelse av 18. mars 2019 til den foreløpige tilsynsrapporten gitt uttrykk for at de er uenige i NOKUTs vurdering av at fagskolen ikke oppfyller kravet til økonomisk skille, og at en regnskapsmessig feil er årsaken til at de ikke har dokumentert hvilke kostnader den

---

<sup>10</sup> Brev av 11. januar 2019

<sup>11</sup> NMS sine hjemmesider om Ucrew

konkrete viderefaktureringen knytter seg til. Vi opprettholder imidlertid vår konklusjon da HIS ikke har dokumentert sin påstand.

### 4.1.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at HIS ikke oppfyller kravet til økonomisk skille mellom akkreditert del av virksomheten og ikke-akkreditert del av virksomheten.

## 5 Våre reaksjoner

### 5.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at HIS ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger med dette styret å gjøre følgende rettelser, jf. fagskoleloven § 34:

- **Styrets sammensetning**
  - Styret skal sikre at skolen har minst ett medlem som er valgt av og blant studentene, jf. fagskoleloven § 10. Studentmedlemmet skal være et fullverdig medlem av styret, herunder skal det ha stemmerett.
- **Styrets ansvar**
  - Styret skal sørge for å fatte vedtak før studiestart om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter, jf. fagskoleloven § 9 andre ledd.
  - Styret skal sørge for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre en økonomisk forsvarlig drift av fagskolen i samsvar med gjeldende regelverk, jf. fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav f). Dette innebærer at styret skal sørge for tilfredsstillende rutiner knyttet til innkjøp og gjennomføring av transaksjoner, og nødvendige kontrolltiltak knyttet til fordeling av felleskostnader.
- **Økonomistyring**
  - Styret skal sørge for at det er et økonomisk skille mellom den akkrediterte og den ikke-akkrediterte virksomheten, jf. fagskoleloven § 33 andre ledd.

## 6 Klagerett

Denne tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b).

Dere kan klage på enkeltvedtaket **innen tre uker fra denne rapporten har kommet frem til dere**, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagen bør begrunnes.

Dere sender klagen på **epost til NOKUTs postmottak ([postmottak@nokut.no](mailto:postmottak@nokut.no))**. **Vennligst før opp saksnummer som referanse.**

Vi har mulighet til å omgjøre vedtaket. Dersom vi ikke finner grunnlag for omgjøring, vil vi videresende klagen til Kunnskapsdepartementet, som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke iverksetter vedtaket før klagefristen er ute eller klagen er endelig avgjort av departementet, jf. forvaltningsloven § 42.

Som part i saken, har dere rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.