

NOKUTs tilsynsrapporter

Ålesund Kunstfagskole

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.

| | |
|-----------------------------------|--|
| Institusjon: | Stiftelsen Ålesund Kunsthøgskole (Ålesund Kunstfagskole) |
| Organisasjonsnummer: | 988 634 972 |
| Dato for varsel om vedtak: | 03. juli 2019 |
| NOKUTs saksnummer | 18/09314 |

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 Ålesund Kunstfagskole, som ble åpnet 14. desember 2018. Tilsynet har bestått i gjennomgang av innsendte dokumenter fra Ålesund Kunstfagskole, og stedlig tilsyn hos fagskolen i Ålesund 13. og 14. februar 2019, med både dokumentgjennomgang og intervjuer av rektor / daglig leder samt tidligere styreleder. Hovedtemaene for tilsynet har vært styrets sammensetning og arbeid, samt økonomistyring.

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

- sørge for å fatte vedtak hvert år før studiestart om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter, jf. fagskoleloven § 9 andre ledd
- 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), herunder sørge for en nødvendig fullmaktsstruktur, tilfredsstillende rutiner knyttet til innkjøp og gjennomføring av transaksjoner, og rutiner for innkjøp av lærerressurser og utlån av egne lokaler

Funnene fra tilsynet vil bli nærmere utdypet i rapporten.

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | i |
| 1 Innledning | 1 |
| 1.1 Kort om Ålesund Kunstfagskole..... | 1 |
| 1.2 Hvordan NOKUT har gjennomført tilsynet | 2 |
| 1.3 Grunnlaget for tilsynsrapporten og vedtaket..... | 3 |
| 2 Styrets sammensetning og arbeid | 4 |
| 2.1 Styrets sammensetning | 4 |
| 2.2 Lokal klagenemnd | 6 |
| 2.3 Tilrettelegging for studentorgan | 7 |
| 2.4 Opptak av nye studenter | 8 |
| 2.5 Informasjon og veiledning til søkere og studenter | 9 |
| 2.6 Internkontroll..... | 10 |
| 3 Økonomistyring | 14 |
| 3.1 Krav til revisor..... | 14 |
| 3.2 Økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte deler av virksomheten | 14 |
| 3.3 Handel med nærstående | 18 |
| 4 Reaksjoner | 19 |
| 4.1 Pålegg om retting | 19 |
| 5 Klagerett | 19 |

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 studenters 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 Ålesund Kunstfagskole

Ålesund Kunstfagskole er en del av rettssubjektet Stiftelsen Ålesund Kunstscole, som ble stiftet i 2005 av Ålesund kommune, Biletkunstnarane i Møre og Romsdal (BKMR), Norske kunsthåndverkere Midt-Norge (NKM), Stiftelsen Kulturkvartalet, Aalesunds Kunstforening og Folkeuniversitetet Midt-Norge. Stiftelsen overtok det formelle eierskapet av Ålesund Kunstscole (etablert i 1989), som ble til Ålesund Kunstfagskole i 2007.¹ Hovedformålet til Stiftelsen Ålesund Kunstscole er å «ivareta eieroppgavene for Ålesund Kunstfagskole, i samsvar med gjeldende lovgivning og andre offentlige bestemmelser og krav for skolens virksomhet». For øvrig er stiftelsens formål å «medvirke til en positiv utvikling innen kunst- og kulturområdet, for Ålesund kommune, for Møre og Romsdal fylke og landet for øvrig».²

Fagskolen disponerer to bygg i Ålesund sentrum. Hovedlokalene ligger i Hellegata 12. I tillegg leier fagskolen lokaler i Moloveien til blant annet utstillinger, men ifølge fagskolen vil leiekontrakten opphøre i løpet av 2019.

Ålesund Kunstfagskole fikk godkjenning i 2006³, og tilbyr en toårig fagskoleutdanning innen visuell kunst og design. Ifølge fagskolens nettside består utdanningen av fire semestre som bygger på hverandre og stadig blir med komplekse. Alle studentene må gjennom en

¹ Jf. årsrapporten for 2017

² Jf. vedtektene til Stiftelsen Ålesund Kunstscole, versjon per 20. juni 2013

³ Jf. NOKUTs brev av 26. september 2006 (vår ref. 05/104-8)

innføring i grunnleggende teknikker innen tegning, farge, form og modellering, fotografi og visuell kommunikasjon, før de anvender kunnskapen i tematiske kurs med varighet på en til tre uker. Det er også flere selvvalgte prosjekter, hvor studentene kan fordype seg i det de synes er mest interessant, og studieturer både innenlands og utenlands. Siste semester er det en eksamensperiode på ti til tolv uker, som består i at studentene lager og jobber med sitt eget prosjekt, som avsluttes med en avgangsutstilling. To fullførte år hos Ålesund Kunstfagskole gir 120 studiepoeng.

Det var registrert 35 studenter ved fagskolen høsten 2018⁴. Det var tre årsverk i administrasjonen i 2017 og 2,8 årsverk som pedagogisk personale. I tillegg engasjerer fagskolen gjestelærere.

I perioden 2016 til 2018 har fagskolen mottatt om lag 15,7 millioner kroner i statstilskudd fra Kunnskapsdepartementet og Møre og Romsdal fylkeskommune.

Tabell 1. Offentlig tilskudd Ålesund Kunstfagskole 2016-2018. I 1000 kroner.

| År | 2016 | 2017 | 2018* |
|-------|-------|-------|-------|
| Beløp | 5 104 | 5 247 | 5 389 |

Kilde: NSD/DBH

*Kilde: Ålesund Kunstfagskole. Fra 2018 mottar fagskolene tilskudd fra fylkeskommunene.

1.2 Hvordan NOKUT har gjennomført tilsynet

NOKUT åpnet tilsyn med Ålesund Kunstfagskole i brev av 14. desember 2018. Vi har innhentet og gjennomgått følgende dokumenter, innsendt 19. januar 2019:

- organisasjonsbeskrivelse
- innkallinger til og protokoller fra styremøter i perioden 2016-2018
- fullmakter og internkontrollrutiner
- studiekontrakter
- saldobalanse for 2017 og 2018
- oversikt over fagskolens største kreditorer

Videre var vi på stedlig tilsyn i fagskolens lokaler i Ålesund 13. og 14. februar 2019, hvor vi gjennomgikk fremlagte dokumenter og gjennomførte intervjuer med rektor / daglig leder samt tidligere styreleder. Fagskolens økonomileder var til stede under intervjuet med rektor, og sittende styreleder var til stede under intervjuet med tidligere styreleder, og bisto i å besvare enkelte av spørsmålene som ble stilt.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport med varsel om vedtak til fagskolen 24. mai 2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Fagskolen uttalte seg om den foreløpige rapporten i brev av 13. juni 2019. NOKUT har, ved utarbeidelse av den endelige tilsynsrapporten, vurdert fagskolens uttalelse, og gjort enkelte endringer fra den foreløpige tilsynsrapporten.

⁴ NSD/DBH. Tallet omfatter bare studenter som har fått opptak eller er aktiv ved fagskolen på talletidspunktet per 1. oktober (høstsemesteret).

Hovedtemaene for dette tilsynet har vært styrets arbeid og sammensetning samt økonomistyring. Nedenfor følger en oversikt over hvilke undertemaer vi har valgt å undersøke under hvert hovedtema.

1.2.1 Styrets sammensetning og arbeid

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- styrets sammensetning, jf. fagskoleloven § 9 første ledd og § 10
- lokal klagenemnd, jf. fagskoleloven § 20
- tilrettelegging for studentorgan, jf. fagskoleloven § 14
- opptak av nye studenter, jf. fagskoleloven § 9 andre ledd
- informasjon og veiledning til søkere og studenter, jf. fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav d)
- internkontroll, jf. fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav f) og § 29 tredje ledd

1.2.2 Økonomistyring

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- krav til revisor, jf. fagskoleloven § 33 tredje ledd
- økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte deler av virksomheten, jf. fagskoleloven § 29 tredje ledd og § 33 andre ledd, samt forskrift 21. desember 2017 nr. 2383 om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. (regnskapsforskriften) § 2 andre og tredje ledd⁵
- handel med nærstående, jf. fagskoleloven § 30 første og andre ledd og regnskapsforskriften § 5 andre og fjerde ledd

1.3 Grunlaget 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 5.

⁵ Til og med 2017 er krav om økonomisk skille fastsatt i tilskuddsbrev av 22. desember 2016 fra Kunnskapsdepartementet til private fagskoler, ref. 16/8403

Tilsynsrapporten kan bli gjenstand for innsynsbegjæringer, og den er i utgangspunktet åpen for innsyn, jf. offentleglova § 3.

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

2 Styrets sammensetning og arbeid

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 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.

Styre- og varamedlemmene velges for inntil fire år. Styre- og varamedlemmer som velges blant studentene velges for ett år. Styremedlemmene kan gjenvelges.

Det er eieren selv som velger, eller utpeker hvem som skal velge, styrets leder.

2.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremgår av Enhetsregisteret at Stiftelsen Ålesund Kunsthøgskole, og dermed Ålesund Kunstfagskole, er organisert med et eget styre.

Ifølge vedtektene består styret av én representant fra hver av de seks stifterorganisasjonene: Ålesund kommune, BKMR, NKM, Stiftelsen Kulturkvartalet, Aalesunds Kunstforening og Folkeuniversitetet Midt-Norge. Videre står det at representanter for ansatte og studenter skal ha møte- og forslagsrett i saker som angår gjennomføring av fagskolevirksomheten. Det velges personlig vara for hvert av styremedlemmene og for representantene for de ansatte og studentene. Styremedlemmene velges for fire år om gangen, men det sittende styret sitter uansett til nytt styre overtar. Representantene for de ansatte og studentene velges årlig på

egne valgmøter. Det er Ålesund kommune, ved komitéen for kultur og oppvekst, som utpeker styrets leder.

Det fremgår av styreprotokollen at kravene som stilles i fagskoleloven § 10, som trådte i kraft 1. juli 2018, for første gang ble tatt opp i styremøte avholdt 31. mai 2018, og en prosess med å endre styrets sammensetning for å innfri kravene ble da igangsatt. Vi merker oss at fagskolen fortsatt jobber med dette – flere alternative sammensetninger har vært drøftet i styret, og prosessen antas å bli landet i løpet av 2019. Det fremgår av styreprotokollen fra det siste styremøtet i 2018, avholdt 5. desember, at det ble fattet vedtak om at vedtektene skal endres slik at de oppfyller fagskolelovens krav til styrets sammensetning. Sittende styreleder opplyste i intervjuet om at styret er i prosess med Ålesund kommune om hvordan vedtektene skal utformes, og at det jobbes med dette kontinuerlig.

Oversikten i organisasjonsbeskrivelsen sendt fra Ålesund Kunstfagskole til NOKUT 19. januar 2019, viser følgende styremedlemmer, som skal sitte inntil nytt styre er oppnevnt:

- Oddmund Olsen (Ålesund kommune), styreleder
- Gro Kraft (Stiftelsen Kulturkvartalet)
- Guri Nilsen Wiig (Aalesunds Kunstforening)
- Liv Dysthe Sønderland (BKMR)
- Ann Kristin Emblem (Folkeuniversitetet Midt-Norge)
- Siri Skjerve (NKM)
- Marianne Molvær Nygård (representant for de ansatte)
- Åshild Hansejordet (representant for studentene)

I styreprotokoll fra styremøte avholdt 11. oktober 2018 står det at representantene for de ansatte og studentene da for første gang møtte med stemmerett. NOKUT legger til grunn at dette innebærer at representantene for de ansatte og studentene nå har fått status som fullverdige medlemmer av styret. Videre legger vi til grunn at det er valgt varamedlemmer i tråd med det som står i vedtektene. Antall styremedlemmer og varamedlemmer oppfyller dermed lovens minstekrav.

Når det gjelder kravet om at minst to medlemmer skal ha bakgrunn fra relevant arbeids- eller næringsliv, opplyste tidligere styreleder i intervjuet om at styremedlemmene har kryssende kunnskapsbakgrunn, noe han anser som en styrke. Etter vår vurdering er lovens krav oppfylt på dette punktet, i og med at medlemmene representerer de seks stifterorganisasjonene, herunder flere kunstnerorganisasjoner.

Videre legger vi til grunn at selve utvelgelsen av styremedlemmene og utpekingen av styrets leder foregår slik som beskrevet i vedtektene. Styremedlemmene og styrets leder er da valgt i tråd med lovens krav.

2.1.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole har et eget styre og at sammensetningen av styret oppfyller lovens krav.

2.2 Lokal klagenemnd

2.2.1 Rettslige krav

Alle fagskoler skal ha en lokal klagenemnd, jf. fagskoleloven § 20. Det er styret som har ansvaret for opprettelsen av klagenemnda.

Klagenemnda skal behandle klager over enkeltvedtak som fagskolen har truffet overfor studenter. Styret kan bestemme at nemnda også skal behandle andre klagesaker fra studentene, herunder saker som gjelder klage på formelle feil ved eksamen, annullering av eksamen eller prøve, bortvisning og utestenging, vurdering av skikkethet og krav om politiattest. Styret har ikke adgang til å delegerer myndigheten til å treffe vedtak i slike saker til andre organer.

Klagenemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Lederen og dennes varamedlem må være norske statsborgere, ikke være fradømt stemmeretten, ha fylt 25 år og ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. De skal ikke være ansatt ved fagskolen. To av medlemmene skal være studenter.

For at klagenemnda skal kunne treffe vedtak i en sak, må lederen eller lederens varamedlem og minst to andre medlemmer eller varamedlemmer være til stede.

2.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremgår av styreprotokoll fra styremøte avholdt 7. februar 2017 at styret vedtok å opprette en lokal klagenemnd ved Ålesund Kunstfagskole med følgende sammensetning:

- leder med personlig vara, begge med lovbestemt juridisk kompetanse, rekruttert eksternt
- to faste representanter valgt av studentene, primært en fra hver klasse, med personlige varaer
- en representant med personlig vara valgt av lærergruppen, nært tilknyttet skolen, men ikke fast tilsatt som lærere
- ett medlem med personlig vara valgt av styret

Rektor bekreftet i intervjuet at fagskolen har en lokal klagenemnd.

På bakgrunn av disse opplysningene anser vi lovens krav til lokal klagenemnd som oppfylt av fagskolen.

2.2.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole oppfyller lovens krav til lokal klagenemnd.

2.3 Tilrettelegging for studentorgan

2.3.1 Rettslige krav

Studentene ved en fagskole kan opprette studentorgan som skal ivareta deres interesser og fremme deres synspunkter, jf. fagskoleloven § 14. Styret skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene.

2.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Under dokumentgjennomgangen på det stedlige tilsynet ble NOKUT oppmerksom på at Ålesund Kunstfagskole har et studentråd, og at styret har fastsatt et reglement for dette. I reglementet står det at studentrådet er opprettet i samsvar med § 4 i den tidligere fagskoleloven, som i stor grad tilsvare dagens § 14. Videre står det at studentrådet har sitt mandat fra styret og rapporterer til dette, og at rektor er fast medlem av studentrådet.

Styreleder sa i intervjuet at det ikke er noe formalisert samarbeid mellom styret og studentrådet. Han sa videre at han har oppfattet at det legges godt til rette for studentdeltakelse ved fagskolen, at studentene er godt ivaretatt, og at rektor har vært opptatt av å høre studentene i flere saker.

Selv om studentrådet ved fagskolen måtte ivareta studentenes interesser, viser dokumentasjonen som foreligger at studentrådet er et organ under styret. Etter vår vurdering er studentrådet dermed ikke et studentorgan i lovens forstand. Loven gir studentene rett til å opprette studentorgan dersom de selv ønsker det. Det vil i tilfelle være studentene som bestemmer hvordan studentorganet skal organiseres og arbeide, og studentorganet kan ikke pålegges å følge et reglement fastsatt av styret. Studentorganet skal i utgangspunktet være et uavhengig organ, med mindre studentene selv har et ønske om å involvere styret og administrasjonen.

Ålesund Kunstfagskole har i sin uttalelse av 13. juni 2019 til den foreløpige tilsynsrapporten gitt uttrykk for at den er uenig i NOKUTs vurdering av at studentrådet ikke er å regne som studentorgan etter loven. De viser blant annet til at studentrådet var opprettet med samme status da skolen hadde tilsyn fra NOKUT i 2013, og det ble ikke påpekt da at studentrådet ikke var opprettet i samsvar med daværende fagskolelov. Ålesund Kunstfagskole skriver videre at dette innebærer at dersom NOKUTs vurdering i 2019 er riktig, så må det bety at studentenes rettigheter og muligheter for innflytelse er svekket gjennom loven av 2018. Rektor vil hevde at en slik vurdering av lovens konsekvens på dette punktet ikke er i samsvar med lovgivers intensjoner. Det er rektors vurdering at Ålesund Kunstfagskole har et system for studentdemokrati som fullt ut ivaretar studenters mulighet for innflytelse på egen studiesituasjon og læringsmiljø. Rektors tilbakemelding er at det vil være merkelig om styret hvert år må innhente studentenes ønske om eventuelt å opprette et studentorgan, og at fagskolen derfor bør få positiv tilbakemelding om at status og mandat ligger over lovens minstekrav.

Vi har vurdert tilsynsrapporten fra 2013 som fagskolen viser til, og vi kan ikke se at studentorganet er et tema i denne rapporten, jf. tilsynsrapport av februar 2014.⁶ Det er videre vår vurdering at fagskoleloven av 2018 ikke svekker studentene interesser på dette området, men heller at de styrkes, noe som også fremheves i Prop.47 L (2017-2018) under avsnittene 13.1 til 13.4. Vi viser for øvrig til forarbeidene til fagskoleloven § 14 der det fremgår at bestemmelsen er tilnærmet lik bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-1 og etablerer den samme retten som studenter ved universitets og høyskoler har. Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-1 er videreført over tid og det fremgår i forarbeidene til § 66 i universitetsloven av 1989 at studentorganene ikke skal være i et underordningsforhold til de styrende organer ved institusjonen.

Vår konklusjon om studentorgan problematiserer i all hovedsak opprettelsen av studentorganet. Vi vil derfor understreke at vår konklusjon er knyttet til det faktum at dokumentasjonen viser at studentrådet er underlagt styret, og på denne bakgrunn opprettholder vi vår konklusjon om at studentrådet ved Ålesund Kunstfagskole ikke er å regne som studentorgan etter loven, fordi studentrådet ikke skal pålegges å følge et reglement som er fastsatt av fagskolens styre.

Vi bemerker at det ikke er noe i veien for at fagskolen har et studentråd slik som i dag, men at studentene etter loven står fritt til å opprette eget studentorgan ved siden av, og at styret da har en plikt til å legge til rette for dette.

2.3.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at studentrådet ved Ålesund Kunstfagskole ikke er å regne som et studentorgan etter loven. Dersom studentene ved fagskolen ønsker å opprette studentorgan, plikter styret å legge forholdene til rette slik at studentorganet kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte.

2.4 Opptak av nye studenter

2.4.1 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. Vedtaket må være tilgjengelig for studentene, og det skal derfor publiseres på fagskolens nettside, jf. prop.47 L kapittel 28.1.

⁶ Vår ref.: 11/272

2.4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremgår av styreprotokoll fra styremøte avholdt 27. august 2018 at styret fattet vedtak om at fagskolen, etter styrets skjønn, hadde et forsvarlig grunnlag til å ta opp nye studenter og gjennomføre utdanningstilbudet for skoleåret 2018-2019 i samsvar med den statlige godkjenningen. Videre fremgår det av styreprotokoll fra styremøte avholdt 21. september 2017 at styret fattet vedtak om at driftsrammeplanen for skoleåret 2017-2018 bygget på et forsvarlig rettsgrunnlag for å gi studentene et utdanningstilbud i samsvar med den statlige godkjenningen og de inngåtte studiekontraktene. NOKUT kan ikke se at styret fattet lignende vedtak for skoleåret 2016-2017 etter dagjeldende fagskolelov § 3 syvende ledd.

Styreprotokollene inneholder ikke noen skriftlig begrunnelse for de nevnte vedtakene, men i intervjuene med rektor og tidligere styreleder kom det klart frem at styret har gjort en grundig forsvarlighetsvurdering. Både rektor og tidligere styreleder tok i intervjuene opp den nye finansieringsordningen for fagskolene, og hvilke utfordringer den medfører for Ålesund Kunstfagskole. Rektor påpekte at fagskolen inngår toårig kontrakt med studentene, og at innværende kull er det siste kullet fagskolen vet sine rammer for. Han sa videre at det må være forutsigbarhet for studentene – styret skal gi studentene som starter til høsten en garanti for at de vil få den utdanningen som følger av kontrakten, og for å kunne gjøre dette trenger fagskolen egenkapital for å sikre grunnlaget for driften. Videre har fagskolen behov for en slags garantiordning fra fylkeskommunen, slik at de kan avklare mer enn ett år frem i tid. Ifølge rektor har styret etablert en styreforsikring på fem millioner kroner for å kanskje kunne dekke ansvaret overfor studentene dersom de ikke får det som fagskolen skal levere etter kontrakten. Det fremgår også av styreprotokollene at den nye finansieringsordningen har vært tema på flere av styremøtene i 2018 og 2017. På denne bakgrunn er det NOKUTs vurdering at styret har fattet begrunnede vedtak om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter. Vi kan for øvrig ikke se at vedtaket har blitt gjort tilgjengelig på deres nettside.

Imidlertid merker vi oss at vedtakene er fattet i slutten av august og september i henholdsvis 2018 og 2017. Dette er ikke i tråd med lovens uttrykkelige krav om at vedtaket skal fattes før studiestart.

2.4.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole 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.

2.5 Informasjon og veiledning til søkere og studenter

2.5.1 Rettslige krav

Styret skal sørge for at det blir gitt nødvendig informasjon og veiledning til søkere til og studenter ved fagskolen, blant annet om skolepenger, studietilbud, søknadsfrister og opptakskrav, jf. fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav d).

2.5.2 Våre observasjoner og vurderinger

Ålesund Kunstfagskole gir på nettsiden sin og i forskrift 26. april 2017 nr. 1233 om opptak, studier og eksamen for Ålesund Kunstfagskole informasjon om de temaene som fremheves i lovbestemmelsen, og øvrig informasjon blant annet om eksamen og sensur, klagerett og klagebehandling, miljøet ved fagskolen og Ålesund som studentby. I tillegg gir fagskolen ut diverse informasjon til studentene ved studiestart. Denne informasjonen ble fremlagt for oss under det stedlige tilsynet.

Etter vår vurdering er informasjonen som gis på nettsiden, i forskriften – som er tilgjengelig på www.lovdatab.no – og direkte til studentene ved studiestart tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav.

2.5.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole oppfyller lovens krav om at styret skal gi nødvendig informasjon og veiledning til søkere og studenter.

2.6 Internkontroll

2.6.1 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.

2.6.2 Våre observasjoner og vurderinger

I brev av 19. januar 2019 fra Ålesund Kunstfagskole mottok NOKUT redegjørelser for fagskolens internkontroll, herunder fullmakter og innkjøpsrutine.

Rektor opplyste i intervjuet om at internkontrollaktiviteter knyttet til økonomien ved Ålesund Kunstfagskole ikke er formalisert, men at de er basert på eksisterende praksis og sosial kontroll. Personalet er tett på hverandre, og tillit mellom ansatte er en forutsetning for arbeidet med internkontrollen. Rektor sa at det imidlertid kan være aktuelt for fagskolen å endre sin praksis, og at det kan utarbeides et dokument for hvordan fagskolen skal styres, med rutiner som er personuavhengige. Både rektor og økonomileder skal slutte ved fagskolen i løpet av 2019, og to nye vil da bli ansatt i administrasjonen. Rektor sa at han ønsker å etterlate seg et ryddig system.

Etter vår vurdering er det ikke tilstrekkelig at fagskolens rutiner knyttet til administrasjon og økonomi baseres på tillit og sosial kontroll. Med et slikt system er det ikke mulig for styret å sikre at tilliten mellom de ansatte i administrasjonen ikke blir misbrukt. Videre er systemet sårbart ved personutskiftning. Det vil være vanskelig for nye personer som blir ansatt i disse stillingene å sette seg inn i rutiner som har blitt etablert mellom personer som har arbeidet sammen i mange år, og det er usannsynlig at de vil ha den samme tilliten til hverandre. Etter NOKUTs vurdering må det derfor, som rektor var inne på, etableres rutiner for fagskolen som ikke er personavhengige.

Rektor sa i intervjuet at tiltak med tilhørende budsjett som vedtas på styremøtene, anses for å være det samme som en fullmakt fra styret. Tidligere styreleder sa i intervjuet at han ikke kan huske at styret har gitt rektor fullmakt på beløp for anskaffelser.

Videre fremkom det i intervjuene at fagskolen har VISA-kort som er knyttet til en brukskonto og en reisekonto. Tilskuddet fra Kunnskapsdepartementet/fylkeskommunen overføres til en plasseringskonto, og blir deretter overført til brukskontoen ved behov. Rektor bruker VISA-kortet knyttet til brukskontoen etter behov, og kortet oppbevares i en skuff på hans kontor. Fagskolen betaler reiser fra reisekontoen, og administrasjonen overfører penger til denne kontoen for hver reise. Av sikkerhetsmessige grunner ønsker fagskolen ikke å ha mye penger stående på reisekontoen. Vi fikk opplyst i intervjuene at inspektøren har fullmakt til å bestille studieturer, men at dette gjennomføres i samråd med rektor eller økonomileder. Videre ble det uttalt at fagskolen diskuterer om de skal skriftliggjøre enkelte rutiner, som for eksempel å innføre beløpsgrenser.

Etter NOKUTs vurdering er budsjettet alene ikke tilstrekkelig som fullmakt. Én budsjettpost kan bestå av flere tiltak som det skal brukes midler til i løpet av året, men budsjettrammen kan raskt bli nådd dersom fagskolen foretar ett dyrt innkjøp. Vi merker oss at fagskolen gikk med underskudd i 2017, og det står i ledelseskomentaren til foreløpig årsregnskap for 2018 at styret har prøvd å unngå unødvendige kostnader i påvente av en avklaring av den nye situasjonen etter omleggingen av finansieringsordningen for fagskolene. For å overholde budsjettet må styret fastsette beløpsgrenser for VISA-kortene og bruken av midlene på bruks- og reisekontoene, eller iverksette andre tiltak som sikrer en bedre økonomistyring i virksomheten.

Ifølge fagskolens redegjørelser skal innkjøp primært gjøres av økonomileder, rektor eller inspektør. Dersom lærerne foretar innkjøp skal det primært foreligge en rekvisisjon. Studenter kan gjøre innkjøp ved bruk av rekvisisjon, eller ved at avtalte anskaffelser til egne kursprosjekter betales av den enkelte student med løfte om hel eller delvis refusjon av kostnadene. Det fremgår ikke hvorvidt det i visse situasjoner skal gjøres forundersøkelser i markedet og innhentes flere tilbud før det gjøres innkjøp.

Etter NOKUTs vurdering er det ikke tilstrekkelig at det kun *primært* skal foreligge forhåndsgodkjenning (rekvisisjon) når lærere foretar innkjøp. Dersom lærere skal gjøre innkjøp mener vi at det *alltid* skal foreligge forhåndsgodkjenning fra ledelsen, slik at risikoen for budsjettoverskridelser reduseres. Siden forhåndsgodkjenning er fagskolens krav når studenter gjør innkjøp, er det i denne sammenheng ikke fare for budsjettoverskridelser eller misbruk av fagskolens midler, og vi anser derfor innkjøpsrutinen som tilfredsstillende på dette punktet.

For øvrig må fagskolens innkjøpsrutine innebære at det gjøres forundersøkelser i markedet og innhentes flere tilbud før større innkjøp. Etter vår vurdering er dette nødvendig for å sikre at fagskolen gjør de innkjøpene som er mest gunstig for virksomheten.

NOKUT kan heller ikke se at fagskolen har utarbeidet rutiner knyttet til innkjøp av gjestelærerressurser. Ifølge de innsendte saldobalansene er det både faste lærere og såkalte kurslærere, herunder gjestelærere, som underviser ved Ålesund Kunstfagskole. I årsrapporten til fagskolen for 2017 står det at den faste lærergruppen underviser ca. 1 800 timer i året av et samlet timetall på 2 250. Dette betyr at 450 undervisningstimer gjennomføres av kurslærere, herunder gjestelærere, som mottar honorar. Saldobalansene viser at det totale honoraret for gjestelærerne økte fra 2017 til 2018, mens det totale honoraret til de andre kurslærere ble redusert.⁷ Vi har beregnet at det fastsatte honoraret til gjestelærerne er høyere enn honoraret til de øvrige kurslærerne, selv når vi tar hensyn til påslaget for sosiale kostnader på honoraret til gjestelærere.⁸

Siden gjestelærere er dyrere enn de andre kurslærerne og det har vært en betydelig økning av bruken av gjestelærere sammenlignet med de øvrige kurslærerne fra 2017 til 2018, må fagskolen etter vår vurdering ha rutiner for innkjøp av gjestelærerressurser. Dette vil sikre en forutsigbarhet med hensyn til hvilke kostnader fagskolen påføres når den skal planlegge bruken av de 450 undervisningstimene som gjennomføres av kurslærere.

Når det gjelder rutine for gjennomføring av transaksjoner, skal, ifølge redegjørelsene til fagskolen, den som bestiller en vare eller tjeneste primært selv kontrollere leveransen og attestere fakturaen. Hvis attestasjonen er praktisk vanskelig, skal økonomileder ta imot varen og attestere fakturaen. Det er ikke redegjort for hvem som anviser til utbetaling og hvem som betaler fakturaen.

At fagskolen i redegjørelsene og intervjuene ikke nevner hvem som skal anviser fakturaer til utbetaling og hvem av rektor eller økonomileder som skal foreta utbetalinger, vitner etter

⁷ Gjestelærerne mottar [redacted], inkludert sosiale kostnader. Kurslærere har en [redacted] (lønnarten «lønn kurslærer»).

⁸ Arbeidsgiveravgift (14,1 %), feriepenger (12 %), pensjon (2 %), forsikringer, som gir et påslag på om lag 30 % på timesatsen for fast ansatt lærer. Dersom vi legger på 30 % på [redacted], som er lavere enn det som utbetales til en gjestelærer.

NOKUTs vurdering om at Ålesund Kunstfagskole ikke har en tilstrekkelig rutine for gjennomføring av transaksjoner.

Det ble i intervjuene redegjort for rutinene knyttet til regnskapsføring. Økonomileder foretar avstemming av bankkonto hver måned, og rektor er orientert om det økonomilederen gjør. Tidligere styreleder sa i intervjuet at det ikke hadde vært behov for særskilte tiltak for å avdekke eller rette avvik i rutinene, men at han hadde hatt et ansvar for å ta opp saker i styremøtene og følge opp gjennom dialog med administrasjonen.

Vi merker oss at økonomileder foretar en avstemming av bankkontoen mot regnskapet hver måned, men vi kan ikke utover dette se at fagskolen har tiltak for å avdekke eller rette svikt ved fagskolens rutiner.

En annen aktivitet som fagskolen etter vårt syn må ha rutiner for, er utlån av egne lokaler. Det fremkom i intervjuene at fagskolen låner ut lokalene sine til arrangementer – blant annet hadde noen fått låne lokalene til markering av sin 60-årsdag. Fagskolen påføres kostnader, blant annet for lys, varme og renhold, når de låner ut lokalene til ulike private arrangementer etter skoletid.

Etter NOKUTs vurdering må styret sørge for å utarbeide rutiner for utlån av fagskolens lokaler, og vurdere utleie fremfor utlån, slik at kostnader for lys, varme, renhold og eventuelle andre kostnader som påføres fagskolen i denne forbindelse blir dekket.

Ålesund Kunstfagskole har i sin uttalelse til foreløpig tilsynsrapport og varsel om vedak, kommet med merknader knyttet til internkontrollrutiner, herunder fullmakt og rutiner for innkjøp knyttet til gjestelærerressurser. Det er fagskolens ønske at NOKUT tar hensyn til disse merknadene. Vi har vurdert merknadene, men ettersom fagskolen ikke har uttrykt uenighet knyttet til vårt varsel om vedtak på dette punktet, har vi ikke inkludert disse i tilsynsrapporten. Dette fordi merknadene ikke tilfører saken nye opplysninger som er relevante for våre konklusjoner. På bakgrunn av ovennevnte kommer vi til at de kontrolltiltakene fagskolen har ikke er tilstrekkelige for å oppfylle lovens krav til internkontroll.

2.6.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole 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 Ålesund Kunstfagskole ikke har en nødvendig fullmaktsstruktur eller tilstrekkelige rutiner for innkjøp og gjennomføring av transaksjoner. Fagskolen har heller ikke rutiner for innkjøp av gjestelærerressurser og utlån av egne lokaler.

3 Økonomistyring

3.1 Krav til revisor

3.1.1 Rettslige krav

Regnskapene for private fagskoler skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor, jf. fagskoleloven § 33 tredje ledd.

3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremgår av revisjonsberetningene for 2016 og 2017 at BDO AS har revidert Ålesund Kunstfagskoles årsregnskaper. NOKUT har ikke mottatt årsrapport med revisjonsberetning for 2018, da frist for innsending av dette er 1. juli 2019. Vi ba i forbindelse med åpningen av tilsynet⁹ om eventuelle nummererte brev, men fagskolen har opplyst om at de ikke har mottatt slike. Rektor sa i intervjuet at BDO fortsatt er fagskolens revisor. Vi legger derfor dette til grunn.

3.1.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole oppfyller lovens krav til revisor.

3.2 Økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte deler av virksomheten

3.2.1 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

⁹ Brev av 14. desember 2018

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.

3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremgår av årsregnskapene for 2018¹⁰, 2017 og 2016 at fagskolen, i tillegg til studieavgift og offentlig tilskudd, hadde annen driftsinntekt. På spørsmål fra NOKUT om hvorvidt fagskolen har vurdert om alt eller deler av disse inntektene kan knyttes til ikke-akkreditert virksomhet, svarte rektor i intervjuet at de mener at alt er akkreditert virksomhet, fordi inntektene kommer fagskolen og studentene til gode. Fagskolen har derfor ikke sendt inn avdelingsregnskap for årene 2018, 2017 og 2016.

Saldobalansen viser hvilke kontoer som inngår i posten «annen driftsinntekt». Fagskolen har for 2017 og 2016 inntektsført tilskuddet fra Stiftelsen Kjell Holm på konto 3020, og andre tilskudd/inntekter på konto 3430. For 2018 ser vi at fagskolen i tillegg har inntektsført statstilskudd/utviklingsmidler på konto 3440.

| År | Konto 3020 | Konto 3430 | Konto 3440 | Sum |
|------|------------|------------|------------|---------|
| 2018 | 0 | 26 650 | 43 935 | 70 585 |
| 2017 | 84 329 | 80 215 | 0 | 164 544 |
| 2016 | 54 600 | 89 754 | 0 | 144 354 |

Under det stedlige tilsynet gjennomgikk vi regnskapsbilag for årene 2018, 2017 og 2016. I vår gjennomgang fant vi blant annet fakturaer som viser hva fagskolen har utfakturert i tilsynsperioden. Vi merket oss at enkelte av fakturaene ikke har blitt ført på inntektskontoene, men i stedet som reduksjon på kostnadskontoer.

Utleie av rektor til undervisning

Under intervjuet med rektor stilte vi spørsmål om hvorfor enkelte fakturaer har blitt ført som kostnadsreduksjon, mens andre fakturaer har blitt ført som inntekt, og vi trakk frem to eksempler: (1) fakturaer til Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) på refusjon av lønn for rektor, som er ført som en reduksjon på konto 5802, og (2) fakturaer til Folkeuniversitetet Midt-Norge (FU) for utleie av rektor, som er ført som inntekt. Vi fikk opplyst at årsaken til dette var rektor var ansatt i en 80 prosent stilling i fagskolen, og at han hadde styrelederverv i NFFL som utgjorde 20 prosent stilling. Av praktiske årsaker betalte fagskolen lønn for en full stilling til rektor, og så ble utfaktureringen til NFFL ført som en reduksjon av lønnskostnaden. Regnskaps- og resultatmessig innebar dette at fagskolen kun hadde lønnskostnader knyttet til en 80 prosent stilling, og ikke en full stilling. Dette opphørte imidlertid i april 2017, da rektor sluttet som styreleder i NFFL.

Når det gjelder utleie av rektor til FU, hvor han underviste, ble dette regnet som en inntekt. Ifølge økonomileder skyldtes dette at rektor ble kjøpt fri fra sin arbeidstid i fagskolen da han

¹⁰ Foreløpig årsregnskap for 2018 per 13. februar 2019

underviste på kurs i regi av FU. Bakgrunnen for utleien av rektor var at fagskolen hadde underskudd, og at inntekten for undervisningen bidro til å bedre fagskolens økonomi. Fagskolen fakturerte¹¹ med timepris på henholdsvis [REDACTED]).

Det fremgår av Kunnskapsdepartementets veileder av 19. februar 2018 om kravet til regnskapsmessig skille – private fagskoler og høyskoler¹² at en institusjons utleievirksomhet i utgangspunktet skal skilles ut regnskapsmessig fra institusjonens akkrediterte virksomhet. Imidlertid vil utleie eller fremleie av overskuddskapasitet i institusjonens lokaler, som opprinnelig har vært anskaffet for akkrediterte formål, kunne utgjøre et unntak fra dette utgangspunktet.

Det er vår vurdering at det som står i veilederen har overføringsverdi til Ålesund Kunstfagskoles utleie av rektor, slik at dette er å regne som utleie av overskuddskapasitet. Praksisen omfattes dermed av unntaket fra hovedprinsippet om at utleievirksomhet skal skilles ut regnskapsmessig fra den akkrediterte delen av virksomheten. Dette fordrer imidlertid at utleien av rektor ikke skjer på bekostning av fagskolen, dens ansatte eller studentene.

Vi har ikke funnet holdepunkter for at utleien av rektor skjer på bekostning av fagskolen, dens ansatte eller studentene. På denne bakgrunn anser vi utleien av rektor som utleie av overskuddskapasitet, og vi konkluderer med at praksisen derfor er innenfor den akkrediterte virksomheten.

Fremleie av hybel

Under intervjuet stilte vi også spørsmål knyttet til fagskolens fremleie av hybel. Til dette opplyste rektor om at fagskolen på fast basis leier en hybel fra Stiftelsen Sjømanns Kvile, og at de fremleier denne hybelen til gjestelærere som ikke har tilknytning til Ålesund, og som trenger bosted mens de underviser ved fagskolen. Dette anser de som et gode for lærerne.

Det fremgår av saldobalansen at totalkostnadene knyttet til hybelen utgjorde [REDACTED] i 2018, [REDACTED] i 2017 og [REDACTED] i 2016. I vår dokumentgjennomgang fant vi bilag som viser at skolen har fakturert [REDACTED] (2018), [REDACTED] (2017) og [REDACTED] (2016) for fremleie av hybelen. Differansen mellom kostnader og inntekter viser at fagskolen går med underskudd.

Det er fagskolens vurdering at å leie hybelen fra Stiftelsen Sjømanns Kvile, og å fremleie den til lærere, kommer fagskolen til gode, og dermed er innenfor akkrediteringen. Dette fordi fagskolen kan tilby lærere med spesiell kompetanse som kommer utenbys fra, et rimelig bosted – noe som gjør det mer attraktivt for lærere å takke ja til oppdrag ved fagskolen.

Vi deler denne vurderingen, og konkluderer derfor med at fremleie av hybelen til lærere er innenfor den akkrediterte virksomheten.

¹¹ Utgående fakturaer 1438/2017, 1437/17, 1414/16, 1339/16

¹² Kunnskapsdepartementets referanse 16/8232-2

Utleie av ovn

Rektor opplyste i intervjuet om at fagskolen leier ut ovnen i fresco-bygget til kunstnere. NOKUT kunne ikke under fakturagjennomgangen finne dokumentasjon på inntekt fra utleie av ovnen.

Vi viser igjen til Kunnskapsdepartementets veileder om kravet til regnskapsmessig skille – private fagskoler og høyskoler av 19. februar 2018, hvor det står at utleie eller fremleie av overskuddskapasitet i institusjonens lokaler kan utgjøre et unntak fra utgangspunktet om at utleievirksomhet skal skilles ut regnskapsmessig fra den akkrediterte delen av virksomheten.

Da utleien av ovnen i fresco-bygget skjer når studentene ikke benytter ovnen, anser vi denne utleien som en praksis som omfattes av dette unntaket. Dermed konkluderer vi med at praksisen er innenfor den akkrediterte virksomheten.

Kursvirksomhet

Videre sa rektor i intervjuet at fagskolen har enkelte inntekter knyttet til kurs.¹³

I Kunnskapsdepartementets veileder står det at kurs, undervisningstjenester mv., som understøtter den enkelte institusjons akkrediteringer, som hovedregel vil anses som en akkreditert del av institusjonens virksomhet, og dermed ikke være omfattet av kravet til regnskapsmessig skille. Hvorvidt kurset er studiepoenggivende er ikke avgjørende for vurderingen av om det kan anses som en del av institusjonens akkrediterte virksomhet. Kurs rettet mot andre enn institusjonens studenter vil etter omstendighetene også kunne anses som en del av institusjonens akkrediterte virksomhet. Forutsetningen er at kursets innhold har en tilstrekkelig forankring i institusjonens akkrediteringer og at kursets innretning for øvrig er forenlig med formålsbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven / fagskoleloven.

Etter vår vurdering er fagskolens kursvirksomhet, som tilbys til privatpersoner, også akkreditert, da kursenes innhold er forankret i akkrediteringen til fagskolen.

3.2.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskole kun har akkreditert virksomhet, og at det dermed ikke er aktuelt med økonomisk skille mellom akkrediterte og ikke akkrediterte deler av virksomheten.

¹³ Utgående fakturaer 1493/2017 og 1491/2017. <https://www.alesundkunstfagskole.no/kurs/>

3.3 Handel med nærstående

3.3.1 Rettslig krav

Private fagskoler kan ikke gjennomføre avtaler med nærstående eller overføre midler til nærstående på andre vilkår enn det som ville ha vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. fagskoleloven § 30 første ledd.

Fagskolen skal kunne dokumentere at det ikke er gjennomført avtaler i strid med ovenstående, jf. fagskoleloven § 30 andre ledd. Fagskolens avtaler med nærstående inngått fra og med 1. januar 2018 skal dokumenteres med skriftlige avtaler. Det er styrets ansvar at pris og andre vilkår i alle avtalene ikke stiller institusjonen dårligere enn det som ville vært inngått i avtaler mellom uavhengige parter under sammenlignbare forhold og omstendigheter, og hensett til den reelle risiko- og funksjonsfordelingen mellom partene, jf. regnskapsforskriften § 5 andre ledd. Kravet til skriftlige avtaler gjelder handel med totalbeløp på 10 000 kroner eller mer, med en og samme nærstående avtalepart i løpet av ett regnskapsår, jf. regnskapsforskriften § 5 fjerde ledd.

3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Ålesund Kunstfagskole ble ved åpningen av tilsynet bedt om å sende inn avtaler med og informasjon om handel med nærstående.¹⁴ Fagskolen opplyste om at de ikke har handel med nærstående, og dermed ingen slik dokumentasjon.¹⁵ NOKUT anser imidlertid utleien av rektor til undervisning ved Folkeuniversitetet Midt-Norge (FU) som handel med nærstående (se kapittel 3.2.2). FU er en av eierne til fagskolen og dermed nærstående part. Vi vil derfor vurdere om prisen for leien av rektor er markedsmessig.

Utgangspunktet for vår vurdering er at FU betalte en timepris for rektor på henholdsvis [REDACTED] [REDACTED]. Det fremgår av notene til årsregnskapene for 2017 og 2016 at rektor hadde en lønn på 542 450 kroner (2017) og 515 478 kroner (2016). Av dette er 80 prosent knyttet til fagskolen, og de resterende 20 prosentene til NFFL. Under forutsetning om at fagskolen har tariffavtale, utgjør et årsverk 1 695 timer.¹⁶ Dette tilsier at rektor hadde [REDACTED] i 2017 og [REDACTED] i 2016. Ved å legge til et påslag på 30 prosent til dekking av sosiale kostnader i form av arbeidsgiveravgift og feriepenger, kommer vi til at rektors timelønn var [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED].

På denne bakgrunn konkluderer vi med at timesatsen som legges til grunn ved utleie av rektor til nærstående er markedsmessig pris.

¹⁴ Brev av 14. desember 2018

¹⁵ Brev av 19. januar 2019

¹⁶ SSB legger til grunn at et årsverk er 1950 inkludert ferie. Dersom dette legges til grunn, vil rektors timelønn i fagskolen bli lavere.

3.3.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Ålesund Kunstfagskoles utleie av rektor oppfyller regelverkets krav om at avtaler med nærstående skal inngås på markedsmessige vilkår.

4 Reaksjoner

4.1 Pålegg om retting

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

- Styret skal sørge for å fatte vedtak hvert år før studiestart om hvorvidt det etter deres skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter ved Ålesund Kunstfagskole, 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 en nødvendig fullmaktsstruktur, tilfredsstillende rutiner knyttet til innkjøp og gjennomføring av transaksjoner, og rutiner for innkjøp av lærerressurser og utlån av egne lokaler.

5 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)**. **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.