

TILSYNS- RAPPORT

Tilsynsrapport – vedtak
Steinerhøyskolen

2021

NOKUT 



NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.



NOKUTs samfunnsoppdrag, oppgaver og faglige uavhengighet er definert i universitets- og høyskoleloven og er nærmere spesifisert i forskrifter. I tillegg utfører NOKUT tilsyns- og forvaltningsoppgaver etter delegasjon fra departementet.



Formålet med NOKUTs virksomhet er å sikre og fremme kvalitet i utdanning ved

- å føre tilsyn med, informere om og bidra til å utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning
- å godkjenne og informere om utenlandsk utdanning og informere om mulighetene for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge



NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning.



NOKUT bruker sakkyndige i akkrediteringer, tilsyn, evalueringer, godkjenning av utenlandsk utdanning og prosjekter.

Du kan lese mer om arbeidet vårt på nokut.no.



NOKUT er sertifisert som miljøfyrtårn

Institusjon	Steinerhøyskolen
Dato for vedtak	24.09.2021
NOKUTs saksnummer	21/00172

Sammendrag

Dette er en tilsynsrapport med enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven¹ § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). Tilsynsrapporten er skrevet på bakgrunn av NOKUTs tilsyn med Steinerhøyskolen, som ble åpnet 8. januar 2021. Tilsynet har bestått i gjennomgang av innsendte dokumenter fra Steinerhøyskolen.

Temaet for tilsynet har vært styringen av institusjonen (internkontroll), med fokus på styrets arbeid med økonomistyring, avtaler med nærstående, planmessig arbeid med likestilling, samt styrets samarbeid med læringsmiljøutvalget og arbeid for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Videre har vi sett på styrets sammensetning, styreprotokoll, åpenhet om styrets arbeid, sammensetning av lokal klagenemnd, studentenes tilgang til studentombud, og tilrettelegging for arbeid i studentorgan.

Tilsynet har avdekket enkelte forhold som etter vår vurdering ikke er i samsvar med rettslige krav. Vi pålegger med dette styret ved Steinerhøyskolen å gjøre følgende rettelser:

- Sørge for å kunne dokumentere at klagenemnda oppfyller lovens krav til sammensetning. Dette innebærer at styret skal sørge for en rutine som sikrer at kravene til nemndas sammensetning er oppfylt.
- Sørge for at institusjonen har en fullmaktsstruktur, rutiner for gjennomføring av transaksjoner, og tiltak for etterkontroll, som er egnet til å sikre at kravene til disponering av statstilskudd og egenbetaling overholdes. Dette innebærer at styret skal sørge for
 - å klargjøre kriterier som «vesentlige overskridelser», «mindre innkjøp» og «andre innkjøp» i transaksjonsrutinene
 - at det foreligger prosedyrebeskrivelse ved innkjøp og utlegg
 - at det foreligger rutiner for attestasjon av økonomileders utlegg/fakturaer
 - at det foreligger retningslinjer for når bankkort kan brukes
 - at institusjonen har rutiner for håndtering av avvik
- Sørge for at institusjonen har rutiner som er egnet til å sikre at avtaler med nærstående gjennomføres på markedsmessige vilkår og at dette kan dokumenteres. Videre skal styret sørge for at rutinene sikrer at avtaler med totalbeløp over 10 000 kroner dokumenteres skriftlig.
- Sørge for at institusjonen har kontrolltiltak som er egnet til å sikre at kravene til som stilles til arbeid med læringsmiljø overholdes. Dette innebærer at styret skal sørge for at institusjonen har rutiner eller konkrete tiltak for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering.
- Sørge for at institusjonen har kontrolltiltak som er egnet til å sikre et aktivt, målrettet og planmessig arbeid for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen. Dette innebærer at styret skal sørge for at det utarbeides handlingsplaner med utgangspunkt i konkrete forhold ved institusjonen.

¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Frist for retting er ett år fra vedtaksdato. Høyskolen trenger ikke å sende NOKUT dokumentasjon på rettelser, men manglende oppfølging av pålegg vil kunne få konsekvenser på et senere tidspunkt.

Innhold

1 Innledning	6
1.1 Generelt om tilsynet	6
1.2 Kort om Steinerhøyskolen	6
1.3 Metode for tilsynet	6
1.4 Grunnlaget for tilsynsrapporten og vedtaket	7
2 Styret	8
2.1 Styrets sammensetning.....	8
2.2 Styreprotokoll	9
2.3 Åpenhet om styrets arbeid	10
3 Studentenes rettsstilling	11
3.1 Sammensetning av lokal klagenemnd.....	11
3.2 Studentenes tilgang til studentombud	13
3.3 Tilrettelegging for arbeid i studentorgan.....	14
4 Internkontroll	15
4.1 Styrets arbeid med økonomistyring.....	16
4.2 Styrets arbeid med avtaler med nærstående	20
4.3 Styrets arbeid med læringsmiljø	22
4.4 Styrets kontroll med planmessig arbeid for likestilling	24
5 Reaksjoner	25
5.1 Pålegg om retting.....	25
6 Klagerett	26

1 Innledning

1.1 Generelt om tilsynet

Kunnskapsdepartementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler, jf. universitets- og høyskoleloven² § 8-5 første ledd. Departementet har med virkning fra og med 1. september 2018 delegert denne oppgaven til NOKUT.

Hovedformålet med tilsynene er å bidra til tillit til den private universitets- og høyskolesektoren ved å kontrollere at institusjonene har tilfredsstillende internkontroll jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd. Tilfredsstillende internkontroll er en indikasjon på at institusjonen forvaltes etter regelverket, og at tilskudd og egenbetaling benyttes etter formålet.

Dersom vi avdekker brudd på regelverket, kan vi pålegge retting, kreve tilbakebetaling av statstilskudd eller ilegge overtredelsesgebyr. Vi kan også treffe vedtak om tvangsmulkt og trekke tilbake akkrediteringen der brudd ikke rettes innen gitt frist. Dette følger av universitets- og høyskoleloven §§ 8-8 til 8-12.

Forvaltningen av institusjonen hører under styret. Det vil si at styret er ansvarlig for å påse at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk, og følge opp eventuelle pålegg og reaksjoner fra oss.

NOKUTs tilsyn kan resultere i enkeltvedtak, og skal gjennomføres i samsvar med reglene i forvaltningsloven³. Når det gjelder dokumentoffentlighet, vil reglene i offentleglova⁴ komme til anvendelse.

1.2 Kort om Steinerhøyskolen

Steinerhøyskolen er en stiftelse som har som formål å tilby lavere og høyere grads utdanning, og etter- og videreutdanning, innen steinerpedagogikk, drive forskning og utviklingsarbeid, samt bidra til forskerutdanning innenfor fagområdet. Høyskolen fikk sin første bachelorgrad akkreditert i 2002.

Ifølge Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) har Steinerhøyskolen 285 registrerte studenter høsten 2020, og om lag 20 årsverk. Steinerhøyskolens foreløpige regnskap viser at institusjonen i 2020 har en omsetning på 23,8 millioner kroner. Av dette utgjorde 6 millioner kroner egenbetaling fra studentene, 14,6 millioner kroner offentlig tilskudd og 3,2 millioner kroner andre driftsinntekter. Høyskolens årsresultat viser et underskudd på 1,2 millioner kroner, og er dekket av annen egenkapital.

1.3 Metode for tilsynet

Formålet med dette tilsynet er å få belyst hvordan styret arbeider med å sikre institusjonens oppfyllelse av de rettslige kravene på et utvalg sentrale områder. Temaet for

² Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler

³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

⁴ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet

tilsynet er styringen av institusjonen (internkontroll), med fokus på styrets arbeid med økonomistyring, avtaler med nærstående, planmessig arbeid med likestilling, samt styrets samarbeid med læringsmiljøutvalget og arbeid for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Videre har vi sett på styrets sammensetning, styreprotokoll, åpenhet om styrets arbeid, sammensetning av lokal klagenemnd, studentenes tilgang til studentombud, og tilrettelegging for arbeid i studentorgan.

Vi har innhentet dokumentasjon i begrenset omfang, og har ikke vært på stedlig tilsyn eller gjennomført intervjuer. Dette medfører at våre vurderinger er basert på et dokumentasjonsgrunnlag som ikke nødvendigvis er uttømmende, og at det derfor hefter visse forbehold ved våre konklusjoner. Dybden av vurderingene vil også variere mellom de ulike temaene, avhengig av innholdet i dokumentasjonen vi har lagt til grunn.

Når det gjelder internkontroll, tar vi sikte på å belyse følgende overordnede spørsmål innenfor de ovennevnte rammene:

1. Har styret satt institusjonen i stand til å oppfylle de rettslige kravene?
2. Har styret fulgt opp at de rettslige kravene oppfylles?

Det første spørsmålet retter seg mot eksistensen og egnetheten av styrende dokumenter for hvordan institusjonen skal oppfylle lovpålagte krav. Dette vil typisk være retningslinjer og rutiner som gjelder for de som skal utføre oppgavene. Det andre spørsmålet går ut på om styret følger opp om de styrende dokumentene etterleves i praksis. Styret må dermed ha et system for regelmessig å undersøke om den etablerte styringen av regelverksetterlevelsen både er egnet og om den er gjennomført. Dette er kjernen i internkontroll.

I dette tilsynet vil den oversendte dokumentasjonen gi en indikasjon på om internkontrollen ved institusjonen er tilfredsstillende. Styreprotokollene vil være en sentral kilde i vurderingen av styrets oppfølging med etterlevelsen av de styrende dokumentene. Merk at vi ikke har vurdert selve saksdokumentene som er behandlet av styret. Vi har heller ikke vurdert om eventuell etterlevelse av de styrende dokumentene innebærer at institusjonen faktisk oppfyller de lovpålagte materielle kravene som internkontrollen er ment å sikre.

1.4 Grunnlaget for tilsynsrapporten og vedtaket

Våre vurderinger i denne tilsynsrapporten er basert på opplysninger hentet fra

- oversendte dokumenter
- offentlige registre
- institusjonens nettsted

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport med varsel om vedtak til institusjonen 15. juni 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Institusjonen uttalte seg om den foreløpige rapporten i brev av 5. juli 2021. NOKUT har, ved utarbeidelsen av denne tilsynsrapporten, vurdert institusjonens uttalelse, og gjort enkelte endringer fra den foreløpige tilsynsrapporten. Vi vil behandle institusjonens anførsler løpende.

Denne tilsynsrapporten er å regne som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). 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.

2 Styret

2.1 Styrets sammensetning

2.1.1 Rettslige krav

Krav til styrets sammensetning følger av universitets- og høyskoleloven § 8-1 andre ledd. Styret skal ha minst fem medlemmer. Videre skal styret ha representanter fra studenter og ansatte. Hvis styret har mer enn ti medlemmer, skal hver av gruppene studenter og ansatte ha minst to medlemmer hver.

Styrets sammensetning skal oppfylle kravene om representasjon av begge kjønn, som stilles i likestillings- og diskrimineringsloven⁵ § 28. Kravene skal være oppfylt innen den enkelte valgkrets. «Valgkrets» må her forstås som inndelingen av grupper som skal være representert i styret, det vil si studenter og ansatte. Dersom styret kun har én student- eller ansattrepresentant, kommer ikke kravene om kjønnsrepresentasjon til anvendelse. Har styret to eller tre student- eller ansattrepresentanter, skal imidlertid begge kjønn være representert i hver av de to gruppene. Dette vil kunne innebære at man ikke kan velge de kandidatene som har fått flest stemmer, da hensynet til likestilling veier tyngre.

2.1.2 Vurderinger

Det fremgår i oversendt oversikt over styrets medlemmer at styret består av syv medlemmer. Styret har en studentrepresentant, og to ansattrepresentanter – en av hvert kjønn. Reglene om likestilling innen den enkelte valgkrets er derfor oppfylt for ansattrepresentantene, men kommer ikke til anvendelse for studentrepresentanten da det bare finnes én.

Styresammensetningen oppfylder derfor krav til medlemsantall, student- og ansattrepresentasjon og kjønnsbalanse.

2.1.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at sammensetningen av styret oppfylder lovens krav.

⁵ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering

2.2 Styreprotokoll

2.2.1 Rettslige krav

Det skal føres protokoll over styrebehandlingen jf. stiftelsesloven⁶ § 31 femte ledd.

Protokollen skal minst angi tid og sted, deltakerne, behandlingsmåten og styrets beslutninger. Styremedlem eller daglig leder som ikke er enig i styrets beslutning, kan kreve sin oppfatning innført i protokollen. Protokollen skal underskrives av alle de medlemmer som har deltatt i styrebehandlingen.

Signering av protokoll kunne frem til 1. juni 2021 skje ved elektronisk signatur, jf. midlertidig lov om unntak fra krav til fysisk møte mv. i foretakslovgivningen for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19⁷ § 5-2 tredje ledd. Dette gjelder også for fremtiden jf. stiftelsesloven § 31 femte ledd, som nå er teknologinøytral.

2.2.2 Vurderinger

Vi har observert at referatene i all hovedsak inneholder tid, sted, deltakere, behandlingsmåte og beslutninger. Det er derimot flere av referatene, herunder 26. mai 2020 og 24. september 2019, som ikke er signert av alle deltakere, og de seneste referatene fra 2020 var på tilsynstidspunktet ikke signert av noen deltakere, verken fysisk eller elektronisk.

I tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten, uttaler Steinerhøyskolen at styret har rutine for å signere styreprotokoll på påfølgende styremøte, og at elektronisk signering har vært benyttet i perioden etter nedstengingen i mars 2020. Høyskolen skriver at den elektroniske løsningen imidlertid ikke var på plass ved styremøtet 26. mai 2020, som var det første digitale styremøtet som ble gjennomført, og ber om forståelse for at referat fra dette møtet derfor ikke er signert av alle møtedeltakerne. Steinerhøyskolen skriver videre at styret vil se til at referatet signeres på første møte høsten 2021. NOKUT tar dette til orientering.

Når det gjelder protokoll fra styremøtet 24. september 2019, uttaler institusjonen at denne er signert av samtlige styremedlemmer som var til stede, med unntak av studentrepresentantens vara. Studentrepresentanten og varaen var begge til stede på møtet, men kun styremedlemmet signerte protokollen. Videre har høyskolen lagt ved dokumentasjon på at protokoll fra styremøtene 8. september 2020 og 24. november 2020 har blitt signert elektronisk.

Det er vår vurdering at referatene på tilsynstidspunktet ikke oppfylte lovens krav om signering av styreprotokoller. Som nevnt i den foreløpige tilsynsrapporten, har vi forståelse for at institusjonen ikke nødvendigvis var forberedt på den heldigitaliseringen det ble behov for i 2020, og som i stor grad fremdeles pågår. NOKUT forutsetter at protokollen fra

⁶ Lov av 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser

⁷ Midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 54 om unntak fra krav til fysisk møte mv. i foretakslovgivningen for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19

styremøtet 26. mai 2020 får de manglende signaturene ved neste styremøte, slik høyskolen forsikrer, og ilegger ikke pålegg, da vi nå anser de øvrige manglene for å være rettet.

2.2.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at styret på tilsynstidspunktet ikke oppfylte kravene til signering av styreprotokoll, men at dette i det vesentlige nå er rettet.

2.3 Åpenhet om styrets arbeid

2.3.1 Rettslige krav

Styret har et ansvar for å sørge for at det er størst mulig åpenhet om alt arbeid som skjer i styret, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd første punktum.

Dette innebærer at styret skal legge til rette for at institusjonens studenter og ansatte er informert om det arbeid som skjer i styret. Det innebærer også at styret har et ansvar for å begrunne eventuelle begrensninger i åpenheten.

2.3.2 Vurderinger

I institusjonens redegjørelse, «Steinerhøyskolens svar på NOKUTs spørsmål i tilsynet», punkt 2 fremgår det at innkallinger og referater fra styremøter gjøres tilgjengelig for medarbeidere på felles server. Videre er det klart at Steinerhøyskolen har både ansatte og studenter representert i styret. Høyskolen redegjør for at disse representantene bes referere fra styremøtene i relevante fora. Institusjonen trekker også frem at styremedlemmer har deltatt i samarbeidsprosesser.

NOKUT ser videre at det fremgår av styreinstruksen at innkallinger skal «om nødvendig og mulig sendes ut på forhånd til samtlige styremedlemmer» og at ethvert styremedlem kan kreve en sak utsatt til man har fått satt seg inn i styredokumentene.

Imidlertid fremgår det i styrereferat av 24. november 2020 at protokollene kan deles, men ikke referatene. Det bes også om taushet angående styrets prosesser.

På tilsynstidspunktet vurderte vi det slik at det foreligger et misforhold mellom redegjørelsen og uttalelser i styremøtet 24. november 2020. Regelverket krever at det er størst mulig åpenhet om alt arbeid som skjer i styret, og et generelt krav om taushetsplikt om styrets prosesser bidrar ikke til størst mulig åpenhet.

Av uttalelsen til den foreløpige tilsynsrapporten fremgår det at styret mener det har skjedd en misforståelse i forbindelse med NOKUTs gjennomgang av protokollen fra styremøtet 24. november 2020. Høyskolen uttaler at styret ønsker åpenhet og transparens omkring sitt arbeid, og tilstreber dette i utstrakt grad. De ovennevnte formuleringene i styrereferatet av 24. november 2020 knytter seg, ifølge høyskolen, til saker som av personvern hensyn ikke skal deles videre, f.eks. varslingssaker eller personalsaker – det er ikke et generelt krav om taushet.

Videre var NOKUT på tilsynstidspunktet usikker på hva som menes med at innkallinger og referater gjøres tilgjengelig for medarbeidere på felles server. At disse dokumentene legges på et eget område, er vesentlig forskjellig fra eventuell publisering på intranett.

Institusjonen uttaler i tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten at styrets innkallinger og referater legges på høyskolens felles server, hvor alle fast ansatte har adgang. Høyskolen skriver at den ikke har noe intranett for sin stab på 20 årsverk, at den felles serveren brukes som informasjonskanal og til lagring, og at den er det best egnede stedet for åpenhet om styrets arbeid, med tanke på høyskolens struktur.

På bakgrunn av den oversendte redegjørelsen og styreinstruksen, og oppklaringene i Steinerhøyskolens tilsvar til den foreløpige tilsynsrapporten, er det NOKUTs vurdering at institusjonens retningslinjer danner et hensiktsmessig utgangspunkt for åpenhet om styrets arbeid.

2.3.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at det ikke er avdekket begrensning av åpenhet om styrets arbeid i strid med loven.

3 Studentenes rettsstilling

3.1 Sammensetning av lokal klagenemnd

3.1.1 Rettslige krav

Universiteter og høyskoler skal ha en lokal klagenemnd, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1. Klagenemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer.

Lederen og dennes varamedlem må oppfylle de lovbestemte kravene til lagdommere. Det vil si at de må være norske statsborgere, ikke være fradømt stemmeretten, ha fylt 25 år og ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, jf. domstolloven⁸ §§ 53 første ledd første punktum og 54 andre ledd første punktum. Lederen og dennes varamedlem skal ikke være ansatt ved institusjonen. To av medlemmene skal være studenter.

Medlem av institusjonens styre kan ikke være medlem av klagenemnda.

3.1.2 Vurderinger

Det fremgår av den oversendte oversikten over «nemnder og verv 2020 - 2021» at Steinerhøyskolen har en lokal klagenemnd. På tilsynstidspunktet besto denne av seks medlemmer, hvorav to studenter. NOKUT kunne ikke se at studentmedlemmene hadde personlige varaer slik loven krever.

Det er ikke oversendt dokumentasjon på at nemndas leder og vara oppfyller kravene til lagdommere. Det fremgår likevel av oversikten og offentlig tilgjengelig informasjon at de er

⁸ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene

advokater, og vi legger derfor til grunn at de oppfyller kravene til denne profesjonen, jf. domstolloven § 220. Vi har sammenholdt kravene til advokater og kravene til lagdommere, og ser at disse i stor grad er sammenfallende. Vi legger derfor til grunn at kravene til lagdommere også er oppfylt. Likevel skal institusjonen kunne dokumentere at medlemmene i klagenemnda oppfyller de kravene som stilles.

Steinerhøyskolen skriver i tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten at høyskolen har rutiner som består i at rektor sørger for å legge til rette for valg av medlemmer og studentrepresentanter til klagenemnda, og for at den er satt sammen på rett måte. Rektor skal også innhente dokumentasjon på at leder og nestleder oppfyller kravene til lagdommere. I tillegg skal styret kontrollere at klagenemnda er korrekt sammensatt. Høyskolen bekrefter at det denne gangen var svikt i rutinene fra både rektor og styret.

Videre uttaler institusjonen at feilene i sammensetningen av klagenemnda nå er rettet, og oversikt over klagenemndas medlemmer per 1. juli 2021 er inkludert i tilsvaret. Høyskolen uttaler at rektor har fått fremlagt dokumentasjon på at leder og dennes vara oppfyller kravene til lagdommere.

NOKUT ser av oversikten at antall medlemmer i klagenemnda nå er redusert fra seks til fem i tråd med loven, og at studentmedlemmene har vararepresentant.

Når det gjelder dokumentasjon på at leder og dennes vara oppfyller kravene til lagdommere, har NOKUT ennå ikke mottatt dette. Som nevnt ovenfor, legger vi imidlertid til grunn at de oppfyller kravene, og vi noterer oss at rektor har fått dokumentasjon på det. Vi må likevel basere vår konklusjon på at den dokumentasjonen vi har fått forelagt.

Det er vår vurdering at Steinerhøyskolen på tilsynstidspunktet hadde for mange medlemmer, og at studentmedlemmene ikke hadde personlige varamedlemmer. Da dette nå er rettet, gir NOKUT ikke pålegg som knytter seg til dette.

Videre er det vår vurdering at høyskolen har redegjort for rutiner som i utgangspunktet vil kunne være egnet til å sikre korrekt sammensetning av klagenemnda. Da Steinerhøyskolen ikke har dokumentert disse rutinene for NOKUT, ikke har fulgt dem, og ikke har fremlagt dokumentasjon på at leder og vara oppfyller kravene til lagdommere, legger vi til grunn at de nevnte rutinene ikke er formalisert, og dermed ikke er tilstrekkelige for å sikre sammensetningen.

3.1.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at klagenemnda på tilsynstidspunktet hadde for mange medlemmer, og at studentmedlemmene ikke hadde personlige varamedlemmer, men dette nå er rettet.

Videre konkluderer vi med at Steinerhøyskolen ikke har dokumentert at leder og vara oppfyller samtlige krav til lagdommere, og dermed at institusjonen ikke har tilstrekkelige rutiner for å sikre sammensetningen.

3.2 Studentenes tilgang til studentombud

3.2.1 Rettslige krav

Styret skal sørge for at alle studenter har tilgang til et studentombud, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-17 første ledd. Dette innebærer at alle studenter har krav på å kunne henvende seg til et studentombud for å få råd og hjelp i saker som gjelder studiesituasjonen deres.

Det er ikke et krav at studentene skal ha fysisk tilgang til studentombudet. Ordningen med studentombud må imidlertid organiseres slik at alle studenter har tilstrekkelig tilgang. Tilgangen kan ikke regnes som tilstrekkelig hvis studentene i praksis har problemer med å få kontakt med ombudet fordi det har ansvar for et for stort antall studenter eller det av andre grunner er vanskelig å komme i kontakt med. Innenfor denne rammen står institusjonen fritt til å selv velge hvordan den vil organisere ordningen med studentombud.

3.2.2 Vurderinger

I redegjørelsen opplyser Steinerhøyskolen at alle studenter har fått informasjon om studentombudets funksjon og virkeområde og hvordan de kan komme i kontakt med vedkommende. Informasjonen er gitt muntlig og i tillegg lagt ut på læringsplattformen og Steinerhøyskolens nettsider.

Kontaktinformasjonen til studentombudet fremgår av nettsidene. Videre fremstår det for NOKUT som at studentombudet er ansatt i / driver et rådgivningsfirma. NOKUT har ikke fått oversendt en avtale med studentombudet eller hvordan ombudsordningen for øvrig er organisert.

Det relevante vurderingsmomentet der en høyskole har ansatt studentombud, er hvorvidt studentenes tilgang er sikret. Når Steinerhøyskolen har organisert ombudet via et eksternt rådgivningsfirma, stiller NOKUT spørsmål ved hvordan det sikres at studentenes henvendelser i tilstrekkelig grad prioriteres dersom ombudet har andre, mer lukrative oppdrag.

I forarbeidene⁹ til lovbestemmelsen om studentombud står det følgende:

De etablerte studentombudsordningene har som regel ansvar for mellom 11.000 og 21.000 studenter per heltidsstilling (gjennomsnittlig om lag 16.000 studenter).

Unntaket er Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, der ett studentombud i heltidsstilling har ansvar for 40.000 studenter.

Det gis ikke uttrykk for at nevnte antall nødvendigvis er problematisk. Det at studentombudet kan ha andre oppdrag innskrenker etter vår vurdering derfor ikke alene tilgangen, og vi forutsetter at høyskolen har tiltak som sikrer tilgang.

Kravet om tilgang innebærer videre at studentombudsordningen skal være et lavterskeltilbud. Når det redegjøres for at studentene informeres om ordningen og at

⁹ Prop. 89 L (2018-2019)

kontakinformasjonen ligger lett tilgjengelig på høyskolens nettsider, anser vi det sannsynliggjort at kravet er oppfylt.

3.2.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at det ikke er avdekket forhold relatert til studentenes tilgang til studentombud som er strid med lovens krav.

3.3 Tilrettelegging for arbeid i studentorgan

3.3.1 Rettslige krav

Studentene kan opprette et studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-1. Tilsvarende kan studenter ved den enkelte avdeling eller grunnenhet opprette et studentorgan for denne.

Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. På tilsynstidspunktet var det krav om at omfanget av tilretteleggingen skulle spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og det øverste studentorgan. Krav om avtale innebærer at institusjonen i samråd med studentorganet må vurdere behovet for tilrettelegging, herunder et eventuelt behov for lokalteter, kontorutstyr og eventuell dekning av studentorganets utgifter. Det er institusjonen og studentorganet selv som er nærmest til å fastsette behovet for tilrettelegging.

1. august 2021 trådte det i kraft en lovendring, der kravet om avtale ble erstattet med krav om at omfanget av tilretteleggingen skal kunne dokumenteres av institusjonen.

Dokumentasjonskravet skal sikre forutberegnelighet for studentene. Tilretteleggingsplikten innebærer at studentene skal få anledning til å redegjøre for sitt behov, slik at institusjonen kan vurdere hva den må tilby for å oppfylle sin plikt. Disse forutsetningene kan endre seg, slik at hva som til enhver tid er tilfredsstillende ikke nødvendigvis er statisk.

3.3.2 Vurderinger

Siden det rettslige kravet nå er endret, og den ovennevnte lovendringen trådte i kraft først etter perioden som er omfattet av tilsynet, vil det ikke være aktuelt for NOKUT å pålegge retting av forhold med utgangspunkt i verken det tidligere eller det nye kravet. Vi vil likevel presentere våre vurderinger av om lovens krav på tilsynstidspunktet var oppfylt.

Av dokumentene «nemder og verv 2020-2021» og «Studentrådet», samt institusjonens nettsider, fremgår det at det er opprettet et studentorgan – «Studentrådet».

I dokumentet «avtale mellom institusjonen og øverste studentorgan» fremgår det at det ikke foreligger en skriftlig avtale mellom øverste studentorgan og institusjonen.

Steinerhøyskolen redegjør for at det er lang praksis for tilrettelegging for studentdemokratiet, og at tid til allmøter, studentforum og andre former for samarbeid er avsatt i timeplanene. Det påpekes også at studentrepresentant i styret er vedtektsfestet.

Lovens krav på tilsynstidspunktet var at omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og øverste studentorgan. Lang praksis for tilrettelegging er ikke et tilstrekkelig substitutt for avtale. At studentrepresentant i styret er vedtektsfestet har heller ikke innvirkning på denne vurderingen. Studentrepresentasjon er uansett lovfestet i universitets- og høyskoleloven § 8-1 andre ledd.

Slik det fremgår i det rettslige kravet ovenfor, skal tilretteleggingen skje i samråd med studentorganet. Formålet med dette er at studentorganet skal ha anledning til å komme med innspill og redegjøre for sitt behov for tilrettelegging. Dette vil sikres via avtale, slik loven krevde før endringen.

Det følger av Steinerhøyskolens tilsvare til den foreløpige tilsynsrapporten at institusjonen mener å ha gode rutiner for å legge til rette for studentorganets arbeid, og at disse rutinene er nå formalisert i en avtale mellom institusjonen og studentrådsleder. NOKUT ser at denne avtalen er vedlagt i tilsvaret.

Da kravet om avtale nå er bortfalt, er det ikke lenger nødvendig at høyskolen sørger for slik avtale. Imidlertid legger vi til grunn at institusjonen vil forholde seg til regelverket slik det lyder etter lovendringen, og operere i tråd med kravene som stilles.

3.3.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Steinerhøyskolen ikke oppfylte lovens tidligere krav om avtale mellom øverste studentorgan og institusjonen, som spesifiserer omfanget av tilrettelegging. Da kravet om avtale nå er bortfalt, ilegger vi imidlertid ikke pålegg om retting.

4 Internkontroll

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum at styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av lov, overholdes. Dette innebærer at styret for det første skal sørge for at organisasjonen er i stand til å etterleve kravene. For det andre skal styret sørge for å følge opp at kravene faktisk etterleves.

Regelen omfatter alle krav i lov og forskrift. Dette innebærer som utgangspunkt at styret må vurdere behovet for kontrolltiltak basert på risikoen for overtredelse av hvert enkelt konkrete krav i regelverket. Risikoen vil kunne variere fra institusjon til institusjon, blant annet med tanke på den enkelte høyskoles størrelse og aktiviteter. Internkontroll er et godt virkemiddel for institusjonene til å sikre av at driften skjer i samsvar med de til enhver tid gjeldende regler. Egnede internkontrollrutiner gir også tilsynsmyndigheten en indikasjon på om driften er i tråd med de krav som stilles i lov og i medhold av lov.

Tilstrekkelig internkontroll bidrar videre til god økonomistyring. For at styret skal kunne forvalte egenbetaling og statstilskudd er de avhengig av å vite hva midlene er benyttet til og hvordan de skal anvendes videre.

Ansvaret for egnede kontrolltiltak består hos styret selv om oppgaver knyttet til etableringen og gjennomføringen kan delegeres. Slik det fremgår ovenfor, har institusjonen et handlingsrom med tanke på utformingen av internkontrollen, men det må kunne påvises

at kontrolltiltakene er tilstrekkelige til å oppfylle kravene som stilles i lov. Dette innebærer at det på enkelte områder vil være behov for å etablere skriftlige rutiner.

4.1 Styrets arbeid med økonomistyring

4.1.1 Rettslige krav

Internkontrollbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum innebærer at det er styrets ansvar å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene til disponering av statstilskudd og egenbetaling overholdes.

Styret har derfor ansvar for å sørge for kontrolltiltak som sikrer at statstilskudd og egenbetaling benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd. Videre må styret etablere og gjennomføre tiltak som sikrer at institusjoner som mottar statstilskudd lar tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode, jf. § 8-3 fjerde ledd.

For å sikre en forsvarlig økonomistyring må alle private høyskoler som et utgangspunkt ha en fullmaktsstruktur og rutiner for gjennomføring av transaksjoner, herunder blant annet innkjøpsrutiner. I tillegg må alle institusjoner ha tiltak for etterkontroll og rutiner for håndtering av avvik. Det kan være nødvendig med ytterligere tiltak, dersom risikoen for svikt anses som tilstrekkelig stor.

4.1.2 Vurderinger

Vi har gjennomgått oversendt dokumentasjon med henblikk på fullmaktsstruktur, rutiner for gjennomføring av transaksjoner og etterkontroll.

Fullmaktsstruktur

Når det gjelder fullmaktsstruktur, har vi funnet relevante momenter i dokumentene «overordnede rammer 2019», «funksjonsbeskrivelse for ledelsen ved Steinerhøyskolen» og «Økonomirutiner». Vi observerer at styret i styreprotokoll av 18. mai 2018 har vurdert ansvarsfordeling opp mot lovverket, samt at det har pågått et arbeid med vurdering av overordnede rammer med underliggende dokumenter i mai – september 2018.

I «overordnede rammer 2019» foreligger det en generell ansvarsoversikt. Her fremgår det at ledergruppen, bestående av rektor (leder), administrativ leder samt forsknings- og studieleder(e), møtes månedlig eller etter behov. Ledergruppen skal ivareta høyskolens totale virksomhet, og blant annet høres i saker som for eksempel opprettelse/nedleggelse av studietilbud, nyansettelser eller innskrenkninger, økonomiske satsninger med mer. Videre skal ledergruppen innstille saker til styret som for eksempel budsjett, årsregnskap og lønnsrammer.

I dokumentet «funksjonsbeskrivelse for ledelsen ved Steinerhøyskolen» fremgår det at administrativ leder er ansvarlig for at høyskolens økonomistyring skjer i samsvar med departementets bestemmelser, og har overordnet økonomiansvar for «budsjettering, rapportering, årsregnskap, finansiering/søknader, økonomisystemer, forsikringer, kontrakter og investeringer». I oversikten over «nemnder og verv 2020 - 2021» fremgår det

at økonomileder og administrativ leder er samme person. Vi forstår dette som at administrativ leder har budsjett disponeringsmyndighet.

Økonomirutinene fastslår at budsjettet skal vedtas i styret og være førende for høyskolens bruk av penger, men at «vesentlige overskridelser» må avklares med styret på forhånd. Det fremgår ikke hvorvidt «vesentlige overskridelser» knytter seg til den enkelte post eller budsjettet som helhet. Det er heller ikke definert hva som vil utgjøre en vesentlig overskridelse. Det forstås som at økonomileder/administrativ leder som hovedregel har anledning til å forplikte institusjonen innenfor budsjetttrammene, men også inntil «vesentlige overskridelser».

Rutiner for gjennomføring av transaksjoner

Vi har videre undersøkt om det foreligger relevante rutiner for gjennomføring av transaksjoner. Alle rutinene det henvises til i det følgende er samlet i et oversendt dokument titulert «Økonomirutiner».

Det fremgår av innkjøpsrutinene at alle medarbeidere kan foreta «mindre innkjøp» av undervisningsmaterieell og faglitteratur, i tillegg til at vaktmester kan gjøre innkjøp til daglig vedlikehold av lokalene. I økonomirutinene er ikke «mindre innkjøp» definert, men det fremgår at «alle andre innkjøp», samt deltakelse på kurs og konferanser avklares med økonomileder på forhånd. Rutinen gjør ikke rede for hvordan innkjøp skal gjennomføres.

Videre fastslår rutinene for budsjett at inngående fakturaer helst skal mottas som EHF eller PDF, mens papirfakturaer skannes fortløpende. Det fremgår at registrering av bilag skal skje fortløpende og at kun økonomileder kan bokføre bilag i regnskapssystemet. Det er også bare økonomileder som kan attestere/godkjenne utbetalinger i regnskapssystemet, og som avgjør om inngående fakturaer skal attesteres av andre.

Rutinene for innkjøp gjelder også for utlegg, som refunderes ved at bilag skannes inn i regnskapssystemet. Utbetaling skjer i forbindelse med lønn etter godkjennelse av økonomileder.

I likhet med innkjøpsrutinen er det ikke definert noen beløpsgrense for utlegg. Det fremgår heller ikke hvem som godkjenner økonomileders utlegg, men i tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten uttaler Steinerhøyskolen at det er rektor som gjør dette. Videre inneholder rutinen ingen prosedyrebeskrivelse for gjennomføring og registrering av utlegg som ansatte kan forholde seg til, herunder utfylling av formålsbeskrivelse.

I rutinene for bankkonti og bankkort fremgår det at kun økonomileder kan bruke Steinerhøyskolens bankkonti. Etter økonomileders godkjennelse kan bankkort utstedes til medarbeidere, og på tilsynstidspunktet er det utstedt kort til vaktmester, leder for studieadministrasjonen og økonomileder. Kortene skal ikke brukes privat, og er tilknyttet en konto med begrenset saldo. Bruk av kort følges opp av økonomileder, og må dokumenteres med bilag.

Det følger ikke av rutinen for bankkonti og bankkort retningslinjer for når eller i hvilken sammenheng kortene kan brukes. Det fremgår ikke hvorvidt andre enn økonomileder har oversikt over institusjonens bankkonti.

Etterkontroll

Vi har også undersøkt institusjonens etterkontroll med økonomirutinene. Utover ovennevnte rutiner fremgår det at regnskapet alltid skal være ajour, avstemmes månedlig og avsluttes hver annen måned, og at økonomileders avsetninger og periodiseringer er en viktig del av avslutningen. Videre fremgår det at budsjettoppfølging og rapportering skal fremlegges for rektor og styret. I rapporten til styret fremlegges det en regnskapsrapport som viser budsjett og resultater, der også avvik blir kommentert.

Vi kan likevel ikke se at det er oversendt rutiner for håndtering av avvik, og det fremgår heller ikke ytterligere etterkontroll av eksisterende rutiner, for eksempel stikkprøver.

NOKUTs samlede vurdering

NOKUTs overordnede vurdering, basert på ovennevnte observasjoner, er at det foreligger flere positive elementer ved Steinerhøyskolens økonomistyring. Det er likevel behov for forbedring dersom lovens krav skal anses oppfylt.

Det er vår vurdering at det ikke foreligger klare kriterier i institusjonens rutiner for hva som anses som «vesentlige overskridelser», «mindre innkjøp» eller eventuelt «andre innkjøp», slik henvist over. Høyskolen må derfor spesifisere slike kriterier i henhold til størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Tilsvarende foreligger det heller ingen beløpsgrense for utlegg. Økonomirutinene mangler også prosedyrebeskrivelser ved innkjøp og utlegg, herunder gjennomføring og registrering av innkjøp og utlegg. Det foreligger heller ingen retningslinjer for når eller i hvilken sammenheng institusjonens bankkort kan benyttes.

Det at ansvaret for institusjonens økonomistyring ligger hos én person alene anses heller ikke forsvarlig, og rutinene må derfor inkludere en annenangsgodkjenning ved transaksjoner og inngåelse av avtaler som forplikter høyskolen økonomisk. Dette innebærer også at økonomileder ikke alene kan ha tilgang til institusjonens bankkonto, og økonomileders utlegg/fakturaer må annenhåndsgodkjennes av noen med relevant stilling. Høyskolen uttaler i tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten at rektor attesterer økonomileders utlegg, og at ansvarsområdene som faller inn under funksjonen til administrativ leder deles mellom denne og rektor / daglig leder for å sikre at disponering av høyskolens midler ikke ivaretas av én person alene. NOKUT har imidlertid ikke fått dokumentasjon på at disse prosedyrene er formalisert. Vi kommer nærmere tilbake til vår vurdering av høyskolens tilsvar nedenfor.

Videre er det vår vurdering at Steinerhøyskolen ikke har tilstrekkelig etterkontroll av institusjonens økonomirutiner. Dette innebærer kontroll av egne økonomirutiner som skal sikre at institusjons rutiner er fulgt, samt rutiner for håndtering av avvik.

Etter vår vurdering er høyskolens rutiner og tiltak ikke tilstrekkelige for å sikre en forsvarlig økonomistyring av studentenes egenbetaling og offentlig tilskudd. Det er styrets ansvar å føre kontroll med egen økonomistyring, og det må etableres systematiske tiltak som gjør styret i stand til å avdekke svikt ved interne rutiner eller avvik fra regelverket.

NOKUTs vurdering av Steinerhøyskolens tilsva

Det fremgår av tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten at Steinerhøyskolen er uenig i NOKUTs vurderinger, og mener høyskolens praksis er innenfor lovverkets rammer, men med en detaljeringsgrad som er mer overordnet enn det NOKUT etterspør. Høyskolen uttaler at den har en godt innarbeidet praksis for økonomioppfølging, og at rutinenes detaljeringsgrad må ses i sammenheng med virksomhetens størrelse.

Som nevnt ovenfor, uttaler institusjonen i tilsvaret at siden administrativ leder og økonomileder er samme person, deles ansvarsområdene som faller inn under funksjonen til administrativ leder mellom denne og rektor/daglig leder. Dette for å sikre at disponering av høyskolens midler ikke ivaretas av én person alene. Styreleder attesterer eventuelle utbetalinger til ledelsen utover lønn, og rektor og økonomileder attesterer hverandres eventuelle utlegg. Ifølge Steinerhøyskolen hadde økonomileder kun ett utlegg i 2020, på 48 kroner, noe høyskolen mener er beskrivende for virksomheten.

Høyskolen uttaler at den har begrenset med midler, og ingen tradisjon for utlegg av noen størrelse. Derfor har den ikke sett behov for å detaljbeskrive rutiner med faste beløpsrammer for verken utlegg eller innkjøp. Det har, ifølge høyskolen, heller aldri vært behov for å avklare hva som regnes som "mindre innkjøp", da de ansatte bare gjør strengt nødvendige innkjøp, som regel bagatellmessige. Siden disiplinen på dette er så godt innarbeidet, mener institusjonen det må være mulig å utøve skjønn. Høyskolen viser til at det i 2020 ble behandlet 169 utlegg, hvorav 81 var på under 1000 kroner, 10 var på over 5000 kroner, og det høyeste var på 10 000 kroner. Videre uttaler høyskolen at ansatte har fått tilsendt rutiner for registrering av utlegg og innkjøp, og at registreringen gjøres direkte i programmet Tripletex.

Det følger videre av tilsvaret at styret har tett oppfølging av høyskolens økonomi. Styreleder og rektor har løpende tilgang til Steinerhøyskolens regnskap gjennom Tripletex, og økonomileder sender rapport med kommentarer til rektor og styreleder annenhver måned. Høyskolen skriver videre at styreleder har tilgang på Tripletex med alle funksjoner, og når som helst kan foreta stikkprøver. I tillegg uttaler institusjonen at den har løpende dialog og tett samarbeid med revisor, og at revisor de siste årene ikke har hatt noen merknader til Steinerhøyskolens regnskap og rutiner.

NOKUT har vurdert anførselene som fremkommer i Steinerhøyskolens tilsva. Enkelte av opplysningene i tilsvaret, blant annet at ansvarsområdene som faller inn under funksjonen til administrativ leder deles mellom administrativ leder og rektor/daglig leder, og at rektor attesterer økonomileders utlegg, har ikke vært inkludert i dokumentene NOKUT tidligere har fått oversendt. Vi legger derfor til grunn at Steinerhøyskolen ikke har nedfelt disse prosedyrene i skriftlige rutiner. Imidlertid merker vi oss at høyskolen skriver at de ansatte har fått tilsendt rutiner for registrering av utlegg og innkjøp i Tripletex. NOKUT har ikke sett disse rutinenes, og har derfor ikke hatt anledning til å vurdere i hvilken grad de inneholder tilstrekkelige prosedyrebeskrivelser ved utlegg og innkjøp.

Når rutiner ikke er formalisert og skriftliggjort, blir høyskolen særlig sårbar ved eventuelt sykefravær eller avganger. Innarbeidede prosesser kan lett bli fraveket, særlig dersom det skulle skje endringer i organisasjonen. Vi viser i denne sammenheng til kapittel 3.1.2 i rapporten, hvor det fremgår at manglende formalisering av rutiner for å sikre korrekt

sammensetning av klagenemnda, har ført til at rutinene ikke har blitt fulgt, og dermed at lovens krav ikke har vært oppfylt.

At høyskolen har «begrenset med midler» og ikke har noen tradisjon for større utlegg eller innkjøp, innebærer ikke at behovet for detaljerte økonomirutiner, som spesifiserer kriterier som «mindre innkjøp», ikke gjør seg gjeldende. Det kan være svært ulike oppfatninger om hva som utgjør «mindre innkjøp», «andre innkjøp» og «vesentlige overskridelser». Steinerhøyskolen oppgir ikke hvorvidt utleggene som ble behandlet i 2020, og som var på mellom 5000 og 10 000 kroner ble vurdert som «mindre innkjøp», eller om de ble avklart med økonomileder på forhånd. Vi ser at det gjøres utlegg, og uavhengig av om disse er bagatellmessige, er det nødvendig å ha tilstrekkelige rutiner som sikrer ivaretagelse av økonomien ved institusjonen. Det er ikke forsvarlig at Steinerhøyskolen mangler klare kriterier i transaksjonsrutinene.

Vi kan for øvrig heller ikke se at tilsvaret adresserer høyskolens manglende retningslinjer for når eller i hvilken sammenheng institusjonens bankkort kan benyttes.

Når det gjelder institusjonens etterkontroll, registrerer vi Steinerhøyskolens kommentarer i tilsvaret, men vi kan ikke se at det fremkommer noe som har betydning for NOKUTs konklusjon om at institusjonen ikke har tilstrekkelig kontroll av egne økonomirutiner, eller rutiner for håndtering av avvik. At styret når som helst kan foreta stikkprøver, innebærer ikke at høyskolen har rutiner som sikrer at dette faktisk gjennomføres.

Videre vil vi understreke at selv om revisor, ifølge Steinerhøyskolens uttalelse, ikke har hatt noen merknader til institusjonens regnskap og rutiner de siste årene, er ikke det nødvendigvis noen bekreftelse på at lovens krav til internkontroll med økonomistyringen er oppfylt.

4.1.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Steinerhøyskolen ikke oppfylder lovens krav om å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene til disponering av statstilskudd og egenbetaling overholdes. Vår vurdering er at oversendte fullmaktsbeskrivelse, økonomirutiner og tiltak for etterkontroll ikke er tilstrekkelig egnet til å sikre at krav om forsvarlig økonomistyring overholdes.

4.2 Styrets arbeid med avtaler med nærstående

4.2.1 Rettslige krav

Internkontrollbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum innebærer at det er styrets ansvar å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene som stilles ved gjennomføring av avtaler med nærstående overholdes.

Styret har derfor ansvar for å sørge for kontrolltiltak som sikrer at avtaler med nærstående ikke avviker fra det som ville vært gjennomført mellom uavhengige parter, og at det dokumenteres at dette er tilfellet, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-4 første og andre ledd. Videre må styret etablere og gjennomføre tiltak som sikrer at avtaler med totalbeløp

over 10 000 kroner dokumenteres skriftlig, jf. forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 5 andre ledd, jf. fjerde ledd.

4.2.2 Vurderinger

Steinerhøyskolen har oversendt dokumentet «Transaksjoner med nærstående». Der fremgår følgende:

- Steinerhøyskolen skal unngå transaksjoner med nærstående
- I unntakstilfeller må slike transaksjoner godkjennes av økonomileder på forhånd
- Forutsetningen for godkjenning er at markedsmessige vilkår kan dokumenteres

Høyskolen opplyser i ovennevnte dokument at det ikke har vært transaksjoner med nærstående de seneste årene, men at de “for å være på den sikre siden” behandler en konkret avtalepart som nærstående. Det fremgår av dokumentet at de har flere transaksjoner med denne avtaleparten og at dette “antas å skje til markedsmessige vilkår”.

NOKUT ser at styret i «styrets beretning 2019» gjennomgår transaksjoner med nærstående, men også her antas det at godtgjørelsen er markedsmessig. Dette er følgelig ikke dokumentert.

NOKUT har ikke konkret vurdert om avtaleparten er å regne som nærstående. Vi vurderer det likevel som at styret ved høyskolen, ved å forholde seg til at en avtalepart er nærstående uten å undersøke om dette er tilfellet, samt ved å «anta» at transaksjonene skjer på markedsmessige vilkår uten nærmere undersøkelser, ikke har satt institusjonen i stand til å sikre at reglene om avtaler med nærstående overholdes, slik kravene for internkontroll tilsier.

Det fremstår derfor som om institusjonen ikke har gjennomført en tilstrekkelig risikovurdering angående avtaler med nærstående. Dette underbygges av at oversendte dokument for transaksjoner med nærstående ikke inneholder retningslinjer for hvordan markedsmessige vilkår skal vurderes og dokumenteres, sammenholdt med at høyskolen også anser det som tilstrekkelig å “anta” at avtaler gjennomføres på markedsmessige vilkår. Vi understreker at avtaler med totalbeløp over 10 000 kroner skal dokumenteres skriftlig, og at det også skal kunne dokumenteres at en avtale er markedsmessig.

Det fremgår av Steinerhøyskolens tilsvarende til den foreløpige tilsynsrapporten at høyskolen er uenig i NOKUTs vurderinger. Steinerhøyskolen forklarer at den ovennevnte avtaleparten, som er stiftelsen Berle Antroposofisk Arbeidssenter (BAA), leier ut til en annen virksomhet på samme vilkår og til samme leiepris, og at det er dette som er lagt til grunn for vurderingen av at leieprisen er markedsmessig. Det fremgår av tilsvaret at Steinerhøyskolen vedlikeholder bygningen til og fører regnskap for BAA, og at godtgjørelsen for dette også er vurdert av styret til å være markedsmessig, da det er samme timebetaling som for andre regnskapstjenester høyskolen kjøper eller tilbyr. Steinerhøyskolen uttaler videre at institusjonen utover dette ikke har noen transaksjoner med BAA, og derfor ikke har detaljerte retningslinjer for handel med nærstående.

Som nevnt ovenfor, har ikke NOKUT vurdert om BAA må anses som Steinerhøyskolens nærstående. Institusjonen uttaler at styret er usikker på om BAA skal regnes som nærstående, men for sikkerhets skyld har valgt å behandle BAA som dette. Etter NOKUTs

vurdering må Steinerhøyskolen, så lenge det er en mulighet for at høyskolen har avtaler med nærstående, forholde seg til lovens krav på dette området. Vi holder derfor fast ved vår konklusjon om at institusjonen må sørge for rutiner som er egnet til å sikre at avtaler med nærstående gjennomføres på markedsmessige vilkår og at dette kan dokumenteres. Vi gjentar at styret også må sørge for at rutinene sikrer at avtaler med totalbeløp over 10 000 kroner dokumenteres skriftlig.

4.2.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Steinerhøyskolen ikke oppfyller lovens krav om å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene som stilles ved gjennomføring av avtaler med nærstående overholdes.

4.3 Styrets arbeid med læringsmiljø

4.3.1 Rettslige krav

Internkontrollbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum innebærer at det er styrets ansvar å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene som stilles til læringsmiljø overholdes.

Institusjonen må ha tilstrekkelige kontrolltiltak som sørger for at styret orienteres om institusjonens arbeid med læringsmiljø. På tilsynstidspunktet fulgte det uttrykkelig av universitets- og høyskoleloven § 4-3 tredje ledd at læringsmiljøutvalget rapporterer direkte til styret, og hvert år skal avgi rapport om institusjonens arbeid med læringsmiljø. 1. august 2021 trådte det i kraft en lovendring som innebærer at bestemmelsen ikke lenger omhandler konkret hvilke oppgaver læringsmiljøutvalget skal utføre. For at institusjonen skal ivareta sine forpliktelser etter loven, er det likevel nødvendig at læringsmiljøutvalget fremdeles rapporterer til styret. Et godt samarbeid mellom styret og læringsmiljøutvalget er en forutsetning for å lykkes med læringsmiljøarbeidet.

Videre skal styret innenfor sitt ansvarsområde arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13 jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd.

Vi presiserer at dette ikke er en kontroll med læringsmiljøet som sådan, men at styret sikrer at reglene knyttet til læringsmiljø overholdes, med hovedvekt på samarbeid med læringsmiljøutvalget.

4.3.2 Vurderinger

Det fremgår av oversendt oversikt over nemnder og verv for 2020–2021 og organisasjonskartet at institusjonen har opprettet et læringsmiljøutvalg. Utvalget består av fire studenter og fire ansatte.

Styret mottar årlig rapport fra læringsmiljøutvalget. I denne rapporten fremgår det at læringsmiljøutvalget rapporterer direkte til styret, og at styret skal holde utvalget orientert om klager fra NOKUT, Arbeidstilsynet, klagenemnda eller liknende. Vi ser i styreprotokollen

av 26. mai 2020 at rapporten for 2019–2020 ble behandlet på styremøte. I protokoll av 24. mai 2019 ser vi at rapport fra læringsmiljøutvalget er sendt styret til orientering. Videre, i protokoll av 22. mai 2018, ser vi at rapporten for 2017–2018 er levert styret, og at det er planlagt et møte mellom læringsmiljøutvalget og ledergruppen.

Etter vår vurdering er organiseringen av læringsmiljøutvalget og oversendelse av årlig rapport egnet til å sikre at kravene som stilles til samarbeid med læringsmiljøutvalget overholdes. Dette er betinget av at rapporten er dekkende for de krav som stilles til arbeidet med læringsmiljøet.

NOKUT kan imidlertid ikke se at det er dokumentert et arbeid for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Vi ser at institusjonen har opprettet varslingsrutiner, men disse gjelder i hovedsak for de ansatte, ikke studentene.

Forebygging og forhindring av trakassering innebærer et ansvar for å være i forkant av uønskede hendelser. Varslingstiltak er tiltak for når en hendelse har oppstått, og er ikke tilstrekkelig for å forebygge. Vi vurderer det derfor slik at styret ikke har satt institusjonen tilstrekkelig i stand til å forebygge og forhindre trakassering.

Det fremgår av Steinerhøyskolens uttalelse til den foreløpige tilsynsrapporten at styret mener læringsmiljøutvalget arbeider forebyggende med alle deler av studentenes sosiale og psykososiale miljø, herunder trakassering og seksuell trakassering. Høyskolen uttaler at styret har et tett samarbeid med læringsmiljøutvalget, og at læringsmiljøutvalget ved flere anledninger har foreslått forbedringer og forebyggende tiltak på ulike områder for styret og/eller ledergrupper, utover den årlige rapporten som behandles i styrets møter. Styret får også tilsendt studentundersøkelser og annen informasjon som er relevant for styrets kontroll med studentenes velferd og trivsel. NOKUT tar dette til orientering.

Videre fremgår det av uttalelsen at styret ikke har bedt læringsmiljøutvalget om å dokumentere forebyggende arbeid mot trakassering og seksuell trakassering spesifikt, men får helhetlig dokumentasjon på utvalgets arbeid. Høyskolen uttaler at dersom det er nødvendig å lage en egen rapport for forebyggende arbeid på dette området, vil styret be læringsmiljøutvalget om å lage dette som et tillegg til sin rapport.

Steinerhøyskolen påpeker at institusjonen utdanner pedagoger som skal arbeide i skole og barnehage, og siden forebygging av trakassering og seksuell trakassering er en viktig del av studentenes fremtidige arbeid, er det også en vesentlig del av profesjonsutdanningen ved høyskolen. Ifølge høyskolen arbeider læringsmiljøutvalget kontinuerlig med å forebygge trakassering og seksuell trakassering gjennom opplysning, samlinger, dialog, undervisning og sosialt arbeid.

NOKUT noterer seg Steinerhøyskolens anførsler. Det er likevel vår vurdering at når loven stiller krav om at styret skal arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, må styret også sørge for at det kan fremlegges dokumentasjon på at dette kravet er oppfylt. Institusjonen uttaler at styret får «helhetlig dokumentasjon» på læringsmiljøutvalgets arbeid. NOKUT har imidlertid ikke fått tilsendt noen dokumentasjon som omhandler tematikken trakassering eller seksuell trakassering. Vi har sett gjennom de tre oversendte rapportene fra læringsmiljøutvalget, og kan heller ikke se at arbeidet med forebygging og forhindring av trakassering og seksuell trakassering, som Steinerhøyskolen refererer til i sitt tilsvarende, er nevnt i disse. For at lovens krav skal anses som oppfylt, må

høyskolen kunne vise til rutiner eller konkrete tiltak høyskolen har etablert og gjennomført på dette området.

4.3.3 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Steinerhøyskolen ikke oppfyller lovens krav om å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene som stilles til læringsmiljø overholdes, da det ikke er dokumentert arbeid med forebygging og forhindring av trakassering og seksuell trakassering.

4.4 Styrets kontroll med planmessig arbeid for likestilling

4.4.1 Rettslige krav

Internkontrollbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum innebærer at det er styrets ansvar å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene som stilles til planmessig arbeid med likestilling overholdes.

Styret har derfor ansvar for å sørge for kontrolltiltak som sikrer at institusjonen arbeider aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-2.

At institusjonen skal arbeide «aktivt» innebærer en handlingsplikt for å oppfylle lovkravet. Kravet til planmessighet innebærer at institusjonen skal ha en systematisk og planlagt tilnærming til arbeidet for likestilling.

4.4.2 Vurderinger

Det fremgår av institusjonens redegjørelse at institusjonen på tilsynstidspunktet har 28 ansatte, hvorav 16 kvinner. Det opplyses at styret gir overordnede retningslinjer til ledelsen ved Steinerhøyskolen om prioriteringer ved ansettelse og oppgraderingsprosesser. Kriterier for ansettelse er faglig og akademisk kompetanse samt steinerpedagogisk kompetanse. Dersom søkere oppfyller disse kriteriene, skal likestillingsaspektet bringes inn som prioriteringskriterium. Det fremgår av årsberetning av 2018 og 2019 at «styret mener det ikke er behov for konkrete likestillingstiltak».

Det fremgår ikke av oversendt dokumentasjon at Steinerhøyskolen har arbeidet aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen. Det følger av kravet at styret skal sørge for at institusjonen har dette på plass, uavhengig av institusjonens risikovurdering på området. Det er derfor ikke tilstrekkelig å gjennomgå dette i en årsberetning og konkludere med at det ikke er behov for likestillingstiltak.

Av tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten fremgår det at Steinerhøyskolen mener å ha et planmessig arbeid for likestilling, at likestilling prioriteres høyt i både nyansettelser og oppgraderinger, og at institusjonen i stor grad lykkes med en jevn fordeling. Ifølge høyskolen arbeider styret tett med ledelsen i forbindelse med ansettelse og oppgraderinger, og har anledning til å komme med innspill underveis i prosessene. Vår og

høst legger rektor frem oversikter for styret over medarbeidere, stillingsstørrelser og kompetanse, og disse oversiktene legger blant annet grunnlaget for hvilke prioriteringer styret gir ledelsen ved nyansettelser og oppgraderinger.

Videre viser institusjonen til sin strategiplan for 2021–2025, og uttaler at likestilling ikke er nevnt i dette dokumentet, men at det er ivarettatt i et underdokument utarbeidet av ledergruppen, «prioritert plan», som lages årlig. Høyskolen skriver at følgende fremgår av denne planen: «Ved nyansettelser og oppgraderinger skal det tas hensyn til likestilling mellom kjønnene, så langt mulig. Når det gjelder oppgradering til professor, førstelektor eller eventuelle doktorgradstipender, vil vi prioritere kvinnelige medarbeidere. Når det gjelder nyansettelser av faglige tilsatte, vil vi prioritere menn dersom kompetanse er lik. Ved ansettelser til førstestillinger vil vi prioritere kvinner, dersom kompetansen blant søkere er lik.»

Basert på Steinerhøyskolens uttalelse, anerkjenner NOKUT at institusjonen har prosedyrer for å ivareta hensynet til likestilling i forbindelse med ansettelser og opprykk. Som nevnt i det rettslige kravet ovenfor, stiller loven imidlertid krav om at høyskoles arbeid med likestilling skal være aktivt, målrettet og planmessig. For at kravet skal være oppfylt, må det foreligge en handlingsplan eller konkrete tiltak som er egnet til å sikre kjønnsbalansen. Dette har høyskolen ikke fremlagt for NOKUT. Vi legger også vekt på det som fremgår av den ovennevnte årsberetningen – at styret mener det ikke er behov for konkrete likestillingstiltak.

4.4.1 Konklusjon

NOKUT konkluderer med at Steinerhøyskolen ikke oppfyller lovens krav om å etablere og gjennomføre kontrolltiltak for å sikre at kravene som stilles til planmessig arbeid med likestilling overholdes.

5 Reaksjoner

5.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at Steinerhøyskolen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger med dette styret å gjøre følgende rettelser, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-8:

- Sørge for å kunne dokumentere at klagenemnda oppfyller lovens krav til sammensetning, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1 andre ledd. Dette innebærer at styret skal sørge for en rutine som sikrer at kravene til nemndas sammensetning er oppfylt.
- Styret skal sørge for at institusjonen har en fullmaksstruktur, rutiner for gjennomføring av transaksjoner, og tiltak for etterkontroll, som er egnet til å sikre at kravene til disponering av statstilskudd og egenbetaling overholdes, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd, jf. § 8-3 tredje og fjerde ledd. Dette innebærer at styret skal sørge for

- å klargjøre kriterier som «vesentlige overskridelser», «mindre innkjøp» og «andre innkjøp» i transaksjonsrutinene
- at det foreligger prosedyrebeskrivelse ved innkjøp og utlegg
- at det foreligger rutiner for attestasjon av økonomileders utlegg/fakturaer
- at det foreligger retningslinjer for når bankkort kan brukes
- at institusjonen har rutiner for håndtering av avvik
- Styret skal sørge for at institusjonen har rutiner som er egnet til å sikre at avtaler med nærstående gjennomføres på markedsmessige vilkår og at dette kan dokumenteres, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum, jf. § 8-4 første og andre ledd. Videre skal styret sørge for at rutinene sikrer at avtaler med totalbeløp over 10 000 kroner dokumenteres skriftlig, jf. forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 5 andre ledd, jf. fjerde ledd.
- Styret skal sørge for at institusjonen har kontrolltiltak som er egnet til å sikre at kravene til som stilles til arbeid med læringsmiljø overholdes, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum, jf. § 4-3 første og tredje ledd. Dette innebærer at styret skal sørge for at institusjonen har rutiner eller konkrete tiltak for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering.
- Styret skal sørge for at institusjonen har kontrolltiltak som er egnet til å sikre et aktivt, målrettet og planmessig arbeid for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen, jf. universitets og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd andre punktum, jf. § 6-2. Dette innebærer at styret skal sørge for at det utarbeides handlingsplaner med utgangspunkt i konkrete forhold ved institusjonen.

Frist for retting er ett år fra vedtaksdato. Høyskolen trenger ikke å sende NOKUT dokumentasjon på rettelser, men manglende oppfølging av pålegg vil kunne få konsekvenser på et senere tidspunkt.

6 Klagerett

Denne tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). Dere kan klage på enkeltvedtaket **innen tre uker** fra denne rapporten har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28–29. Klagen bør begrunnes.

Dere sender klagen på e-post 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.



DRAMMENSVEIEN 288 | POSTBOKS 578,1327 LYSAKER | T: 21 02 18 00 | [NOKUT.NO](https://www.nokut.no)