



Høringsnotat

Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven (Vilkår for statstilskudd til privat høyere utdanning)

2019

Innhold

1	Endring i tilskuddsordningen for private høyskoler	2
1.1	Innledning	2
1.2	Bakgrunnen.....	4
1.2.1	Strukturreform i høyere utdanning	4
1.2.2	Anbefalinger fra ekspertgruppe.....	6
1.3	Gjeldende rett	7
1.3.1	Om NOKUT	7
1.3.2	Krav for å kunne motta statstilskudd som privat høyskole.....	8
1.3.3	Akkreditering av enkeltstudier og institusjonsakkreditering	8
1.4	Departementets vurderinger	9
1.4.1	Om behovet for endringer i regelverket.....	9
1.4.2	Krav om institusjonsakkreditering	10

1.4.3	Behov for unntak.....	11
1.5	Oppsummering.....	12
1.6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	12
1.7	Lovforslag	13
2	Hjemmel til å fastsette vilkårene for søknadsbehandling i forskrift	14
2.1	Bakgrunnen for forslaget	14
2.2	Gjeldende rett	15
2.3	Departementets vurdering og forslag	15
2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	15
2.5	Lovforslag	15

Kunnskapsdepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i lov 1. april 2005 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) i henhold til vedlagte forslag.

Endring i tilskuddsordningen for private høyskoler

Innledning

Private høyskoler har en sentral rolle i det norske høyere utdanningssystemet. Private høyskoler utgjør et viktig alternativ til de statlige utdanningstilbudene. Private institusjoner bidrar til mangfold og utfyller det offentlige utdanningstilbudet på flere viktige områder og skaper valgfrihet og ulike alternative studietilbud. De private høyskolene er ikke minst viktige for å utdanne kvalifiserte kandidater til velferdsstatens yrker. Enkelte av de private høyskolene har også et grunnlag for sin virksomhet basert på et alternativt pedagogisk ståsted eller et religiøst verdigrunnlag. Universiteter og høyskolars rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag er i universitets- og høyskoleloven § 1-5 annet ledd lovfestet som en del av institusjonenes akademiske frihet.

Departementets inntrykk er at private høyskoler er seriøse og profesjonelle aktører, med et primært formål å tilby studentene faglig relevant utdanning av høy kvalitet. Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, har som formål å støtte opp om denne virksomheten og bidra til å sikre at institusjonenes virksomhet drives profesjonelt og innenfor forutsigbare, solide og ryddige rammer.

En rekke private høyskoler mottar statlig tilskudd. Formålet med de offentlige tilskuddene er å bidra til at institusjonene tilbyr studentene utdanning av høy kvalitet, i tråd med akkrediteringen, formålene i universitets- og høyskoleloven, sektormålene, og samfunnsmandatet for øvrig. Til forskjell fra de offentlige høyere utdanningsinstitusjonene kan de private ta egenbetaling av studentene for ordinære gradsstudier.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar for høyere utdanning. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) skal bidra til å sikre og stimulere til å utvikle kvaliteten i høyere utdanning. NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud, føre

tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering.

Noen av de private høyskolene har lange historiske tradisjoner som går tilbake til midten av 1800-tallet. Private aktører hadde en pionerrolle innenfor utdanning til helse- og velferdsyrker. Privathøyskoleloven av 1986 åpnet for godkjenning av privat høyskoleutdanning på alle fagområder. En annen viktig milepæl er Stortingets vedtak av den nye universitets- og høyskoleloven i 2005, som er felles for private og statlige institusjoner. Tidligere lovgivning og politikk ga de private institusjonene en mer begrenset rolle ved siden av de statlige institusjonene. Også etableringen av NOKUT og et system med akkreditering av studietilbud og institusjoner i 2003 har betydd mye for kvalitetsutviklingen i private høyskoler. Private høyskoler har lenge vært en integrert del av det samlede norske utdanningstilbudet, og det stilles de samme faglige kravene til de private som til de statlige utdanningsinstitusjonene i samme institusjonskategori. Regelverket åpner for at private også kan søke om institusjonsakkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet med de samme faglige kravene til kvalitet som de statlige. I 2017 var 16 % av de registrerte studentene i høyere utdanning ved private institusjoner med statstilskudd og 84 % ved statlige institusjoner.¹

At de private høyskolene har et viktig samfunnsmandat, kommer tydelig til uttrykk blant annet ved at de, på samme måte som de offentlige utdanningsinstitusjonene, er omfattet av departementets fire overordnede sektormål som er felles for høyere utdanning og forskning, jf. Prop. 1 S (2018-2019):

- Høy kvalitet i utdanning og forskning
- Forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling
- God tilgang til utdanning
- Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

I tillegg skilles det ikke på statlige og private institusjoner i departementets tilstandsrapport for høyere utdanning. Departementet har et særlig ansvar som eier av de statlige institusjonene og har derfor en annen styringsrolle overfor disse institusjonene enn overfor de private høyskolene. Departementet er likevel opptatt av at det i rammeverket for høyere utdanning må stilles like krav og forventninger til kvalitet ved de statlige og de private høyskolene, og at finansieringsordningene skal fremme og stimulere til videre kvalitetsutvikling. Private høyskoler har gitt klart uttrykk for at de ønsker større likebehandling med statlige institusjoner. Dette har som forutsetning at kravene bør være på tilsvarende nivå for hele sektoren.

Kunnskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet en endring i universitets- og høyskoleloven § 8-3 første ledd om kriterier for at private høyskoler kan få statstilskudd.

¹ Tilstandsrapport for høyere utdanning 2018, Vedlegg tabell V2.5. Kilde NSD. Det var i alt 257 228 registrerte egenfinansierte studenter, hvorav 216 321 ved statlige institusjoner og 40 907 ved private institusjoner med statstilskudd

Bakgrunnen

Strukturreform i høyere utdanning

Regjeringen har tatt flere initiativ for å bidra til å styrke kvaliteten i høyere utdanning. I 2015 la regjeringen frem Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet - Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Målet med meldingen var å styrke kvaliteten på utdanning og forskning ved å legge til rette for sterkere fagmiljø. Reformen la vekt på to hovedgrep: Det ene var å skjerpe kravene for å opprette master- og doktorgradsprogrammer for å sørge for at de har større bredde og forankres i sterkere fagmiljø. Det andre var å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, og sterkere institusjoner. Regjeringen satte følgende mål: Utdanning og forskning av høy kvalitet, robuste fagmiljøer, god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, regional utvikling, verdensledende fagmiljøer og effektiv ressursbruk. Sammenslåingsprosessene i sektoren har medført en reduksjon i antall statlige institusjoner fra 33 til 21 og i antallet private institusjoner som mottar statstilskudd, fra 21 til 17. Følgen av dette er flere større institusjoner. Elleve statlige institusjoner har nå mer enn ti tusen studenter.² Det gir sterkere institusjoner med styrkede faglige og administrative miljøer og større strategisk handlingsrom. Videre legger strukturendringene til rette for å konsolidere miljøer som tidligere har vært små eller i uhensiktsmessig konkurranse om ressursene. Utdanningene kan dermed basere seg på enda sterkere fagmiljø og en større bredde av kompetanse. Imidlertid er det fortsatt noen små høyere utdanningsinstitusjoner igjen, især blant de private.

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren

Stortingsmeldingen om strukturreformen i universitets og høyskolesektoren, , Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*, ble lagt fram i mars 2015 og behandlet i Stortinget juni 2015, jf. Innst. 348 S (2014–2015). Bakgrunnen var små, sårbare fagmiljøer, spredte og små utdanningstilbud, samlet lav deltakelse på internasjonale arenaer for konkurransebasert finansiering og lite internasjonal publisering. Regjeringen ønsket å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner, med tydelige faglige profiler og samtidig beholde mangfoldet i sektoren. Hovedmålet med reformen var økt kvalitet i forskning og høyere utdanning, og det ble satt følgende mål:

1. Utdanning og forskning av høy kvalitet
2. Robuste fagmiljøer
3. God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet
4. Regional utvikling
5. Verdensledende fagmiljøer
6. Effektiv ressursbruk

² Tilstandsrapport for høyere utdanning 2018 s. 20.

Sammenslåinger i universitets- og høyskolesektoren i 2016, 2017 og 2018:
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet:

- Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
- Høgskolen i Harstad
- Høgskolen i Narvik

Nord universitet:

- Universitetet i Nordland
- Høgskolen i Nesna
- Høgskolen i Nord-Trøndelag

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU):

- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Høgskolen i Sør-Trøndelag
- Høgskolen i Gjøvik
- Høgskolen i Ålesund

Universitetet i Sørøst-Norge:

- Høgskolen i Buskerud og Vestfold
- Høgskolen i Telemark

VID vitenskapelige høgskole:

- Diakonhjemmet høgskole
- Misjonshøgskolen
- Haraldsplass diakonale høgskole
- Høgskolen Betanien

Universitetet i Bergen:

- Universitetet i Bergen
- Kunst- og designhøgskolen i Bergen

Høgskulen på Vestlandet:

- Høgskolen i Bergen
- Høgskulen i Sogn og Fjordane
- Høgskolen Stord/Haugesund

Høgskolen i Innlandet:

- Høgskolen i Hedmark
- Høgskolen i Lillehammer

Høyskolen Kristiania

- Westerdals Oslo ACT
-

Anbefalinger fra ekspertgruppe

Kunnskapsdepartementet oppnevnte i desember 2016 en ekspertgruppe for å gjennomgå tilskuddsordningen for private høyskoler. Ekspertgruppen kom med sine anbefalinger i juni 2017 i rapporten *Med kvalitet som kriterium - Gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler*.

Ekspertgruppen la vekt på at kriteriene for å motta statstilskudd bør fremme kvalitet, være objektive, transparente, forutsigbare og enkle å praktisere for departementet, og at det også fremover skal være en politisk vurdering som ligger til grunn for om en privat høyskole skal få tilskudd.

Ekspertgruppen foreslo å skjerpe kravet for å kunne søke om tilskudd, slik at kun institusjoner med institusjonsakkreditering etter universitets- og høyskoleloven kan få statstilskudd. Ekspertgruppens rapport ble sendt på høring 4. juli 2017 med høringsfrist 1. september 2017.

Ekspertgruppen presiserte at den faglige kvaliteten blir vurdert ved akkreditering av studietilbudet, men mener at et krav om institusjonsakkreditering vil være et incentiv for mer faglig og administrativt solide institusjoner og derigjennom utgjøre et viktig bidrag for å styrke kvalitetsutviklingen av institusjonene. Videre la ekspertgruppen vekt på at gjennomgangen NOKUT gjør for å vurdere institusjonsakkreditering, fungerer som en form for helhetlig kvalitetssikring av institusjonen. Institusjonsakkreditering som kriterium kan også stimulere til å utvikle kvalitetsarbeidet ved institusjonen og dermed også til å få mer robuste fagmiljø og institusjoner.

Etter ekspertgruppens mening bør det også fremover være en politisk vurdering som ligger til grunn for om en privat høyskole skal få tilskudd. Det kan også fortsatt være typen studietilbud ved institusjonen som er utslagsgivende for om institusjonen til slutt innvilges tilskudd. Videre mente gruppen at kravet om institusjonsakkreditering ville bidra til at statstilskuddet har en innretning mot institusjoner med utdanning som hovedformål. Ekspertgruppen mente at det samlet sett ikke er urimelig å heve kravet for å komme inn under tilskuddsordningen, og at dette vil styrke ordningens omdømme. Ekspertgruppen presiserte at det ikke er et mål at færre institusjoner skal inkluderes i tilskuddsordningen, men at kravene for å kunne motta statstilskudd settes høyere.

Ekspertgruppen foreslo at det ikke åpnes for unntaksordninger knyttet til tilskuddsordningen, men at det innføres en overgangsperiode for å gi noen av institusjonene som i dag har tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett, mulighet til å tilpasse seg et nytt kriterium. Gruppen foreslo videre at tilskuddet bortfaller fullstendig etter fem år for de institusjonene som i dag er i tilskuddsordningen, men som ikke har oppnådd institusjonsakkreditering i løpet av denne perioden.

Ekspertgruppen foreslo til slutt en endring i universitets- og høyskoleloven § 8-3, for at det skal fremgå at kun akkrediterte private universiteter og høyskoler kan motta statstilskudd.

I tillegg til å foreslå endring i kriteriene for at private høyskoler skal kunne motta statstilskudd, hadde ekspertgruppen følgende anbefalinger:

- Kunnskapsdepartementet etablerer en søknadsbasert tilskuddsordning for private høyskoler i form av en egen post for bygg og infrastruktur på statsbudsjettet.
- Kunnskapsdepartementet foretar en gjennomgang av tilskuddets prosentsats og vurderer om det bør fastsettes klare terskelverdier (intervall) for når departementet bør gi en avkortning av tilskuddet ved bruk av tilskuddsprosentsats med hensyn til nivået på studieavgifter.

- Kunnskapsdepartementet bør vurdere om de nåværende tilskuddsprosentsatsene på 70, 50 og 30 er hensiktsmessige nivåer.
- For alle de private høyskolene i tilskuddsordningen bør Kunnskapsdepartementet innplassere alle studieprogrammene i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet.

Høyskolen Kristiania er blant de private høyskolene som i dag mottar tilsudd, med et betydelig antall studieprogram i høyere utdanning, men som ikke er del av finansieringssystemet. I tillegg har det i finansieringssystemet vært lagt til grunn en lavere tilskuddssats for uttelling på indikatorene studiepoeng, kandidater og utveksling for BI (30 pst.), Bergen Arkitektthøgskole (70 pst.), Høyskolen Kristiania (70 pst.) og Westerdals Oslo ACT (50 pst.) De andre institusjonene har ikke lignende avkortning. Det har sammenheng med behovsvurderinger i henhold til den tidligere privathøyskoleloven da enkelte studieprogram ved disse institusjonene først ble tildelt støtte over statsbudsjettet.

I Prop. 1 S (2017–2018) viste departementet til at rapporten har vært på høring med stor tilslutning til forslagene fra ekspertgruppen, og at departementet tar sikte på å følge opp forslagene. Departementet viste da til at kravet om institusjonsakkreditering kan være vanskelig å innfri for enkelte private høyskoler som i dag mottar statstilskudd, og at det vil bli vurdert hvordan vi kan ta hensyn til dette ved innføring av et slikt kriterium, men uten at forventningene om kvalitet ved institusjonene blir redusert.

I statsbudsjettet for 2019, jf. Prop. 1 S (2018–2019), ble hele virksomheten for høyere utdanning ved Høyskolen Kristiania, inkludert alle studieprogrammene ved tidligere Westerdals Oslo ACT, innlemmet i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet. Endringen har ikke budsjetteffekter i 2019. Departementet fastsatte videre en felles tilskuddsprosentsats for disse indikatorene på 60 pst. fra 2019. Videre ble det varslet at departementet i løpet av 2019 vil gjøre en helhetlig vurdering av tilskuddssatsene til alle de private høyskolene i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet. Regjeringen har ikke fremmet forslag om en tilskuddsordning for bygg og infrastruktur. Kunnskapsdepartementets vurdering er at staten ikke bør opprette en tilskuddsordning for privat eide bygg. Private høyskoler har låneadgang i det private markedet, noe som innebærer at de innenfor sin samlede økonomi kan prioritere investeringer etter behov. Staten bevilger i 2019 et tilskudd på til sammen 1,6 mrd. kroner til private høyskoler, som kommer i tillegg til tilskudd eller inntekter de private høyskolene mottar fra andre.

Gjeldende rett

Alle institusjoner som tilbyr norsk høyere utdanning, er underlagt universitets- og høyskoleloven som regulerer institusjonenes virksomhet og krav for akkreditering av studieprogram og institusjoner.

Om NOKUT

NOKUTs oppgaver og myndighet er regulert i universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter og tildelingsbrev fra departementet. Når det gjelder høyere utdanning, følger det blant annet av universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd at NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud, føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. Utdanningstilbud som ikke er akkreditert som høyere utdanning, faller utenfor universitets- og høyskoleloven. Etter universitets- og høyskoleloven § 3-1 er akkreditering en «faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT». I tillegg til universitets- og høyskoleloven reguleres akkreditering av forskrift av 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning

(studie kvalitetsforskriften) og av NOKUTs utfyllende forskrift av 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

En institusjon som tilbyr ett eller flere akkrediterte studier, kan kalle seg høyskole. Akkrediterte studier medfører at kandidaten får studiepoeng for gjennomført utdanning, og gir grunnlag for støtte fra Lånekassen.

Det finnes to hovedtyper private høyskoler: private høyskoler med akkrediterte studietilbud men uten institusjonsakkreditering. Slike høyskoler må søke NOKUT om akkreditering dersom de ønsker å opprette nye studietilbud. Den andre hovedtypen er private høyskoler med institusjonsakkreditering som høyskole eller vitenskapelig høyskole. Institusjoner med slik institusjonsakkreditering er gitt faglige fullmakter til å opprette nye studietilbud uten å måtte søke NOKUT om akkreditering, se nærmere omtale om dette under punkt 1.3.3 nedenfor.

I universitets- og høyskoleloven § 8-5 er det fastsatt at departementet fører tilsyn med private høyskoler. Dette tilsynsansvaret er særlig knyttet til de private høyskolenes disponering av statstilskuddet og etterlevelse av lovens bestemmelser, og avgrenses mot det faglige tilsynsansvaret som NOKUT er gitt i loven § 2-1. Departementet delegerte i 2018 departementets myndighet til å føre tilsyn med de private høyskolene til NOKUT. Dette innebærer at NOKUT fører et samlet tilsyn med virksomheten ved private høyskoler.

Krav for å kunne motta statstilskudd som privat høyskole

For å kunne motta statlig tilskudd, er det et grunnleggende vilkår at høyskolen har akkreditering av NOKUT, enten som institusjon eller for ett eller flere studietilbud. I universitets- og høyskoleloven § 8-3 første ledd heter det om muligheten til å motta tilskudd:

«Private universiteter og høyskoler som tilfredsstiller de krav som oppstilles i denne lov, kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT.»

Bestemmelsen er en *kan*-regel, og gir departementet myndighet til å vurdere om det skal fremmes forslag overfor Kongen og Stortinget om tilskudd til en privat høyskole. En privat høyskole med akkreditering har altså ikke et automatisk krav på statlig tilskudd. Det er Stortinget som gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene treffer beslutningen om det skal gis tilskudd til den enkelte private høyskole.

Akkreditering av enkeltstudier og institusjonsakkreditering

Institusjonsakkreditering innebærer at institusjoner kan akkrediteres som henholdsvis høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, hvis de oppfyller vilkårene for dette. NOKUT har ansvaret for å gi Kunnskapsdepartementet anbefaling om hvorvidt en institusjon fyller lovens krav til akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Det er Kongen i statsråd som fatter endelig beslutning om hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-2 annet ledd.

De ulike institusjonskategoriene gir ulike faglige fullmakter til å opprette studietilbud på bachelor-, master og doktorgradsnivå:

- *Akkrediterte høyskoler og vitenskapelige høyskoler* kan opprette studietilbud på bachelornivå innenfor alle fagområdene, men må søke NOKUT om å etablere studietilbud på master- og doktorgradsnivå. Innenfor de fagområdene de har fått rett til å tildele doktorgrad, kan de opprette studietilbud på bachelor- og masternivå.

- *Universiteter* kan opprette studietilbud på alle nivåer uten å søke NOKUT om akkreditering.

NOKUT behandler søknad om institusjonsakkreditering. De generelle kravene for institusjonsakkreditering er fastsatt i studiekvalitetsforskriften § 3-5, og innebærer blant annet at institusjonens «primærvirksomhet skal være høyere utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling» og at «institusjonens organisering og infrastruktur skal være tilpasset virksomheten». NOKUT skal også gjennomføre en helhetlig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater er tilstrekkelig til at institusjonen kan bære fullmaktene som institusjonsakkrediteringen gir.

En vesentlig forskjell mellom en høyskole med akkrediterte studietilbud og en høyskole som har institusjonsakkreditering, er at den institusjonsakkrediterte høyskolen har faglige fullmakter til selv å etablere nye studietilbud på bachelornivå innenfor alle fagområder, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-3. Mens kravene til akkreditering av studietilbud er direkte knyttet til studietilbudet og det tilhørende fagmiljøet, er kravene til institusjonsakkreditering knyttet til institusjonen som sådan. I tillegg til å oppfylle kravene for akkreditering av studietilbud må institusjoner som søker om institusjonsakkreditering, oppfylle generelle krav uavhengig av institusjonstype, og spesielle krav som gjelder for akkreditering som henholdsvis høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet.

I tillegg til kravene i studiekvalitetsforskriften er det enkelte krav til akkreditering av institusjoner i studietilsynsforskriften § 3-1, som er fastsatt av NOKUT. Det er i forskriften stilt krav om at institusjonens forskning og faglige utviklingsarbeid skal utføres i samspill med utdanningsvirksomheten. Videre at institusjonen skal ha et «jevnlig opptak av studenter og et tilfredsstillende antall kandidater som fullfører til normert tid». Institusjonen skal ha en «relevant kompetanseprofil», og den samlede kompetansen skal være på et nivå med sammenlignbare institusjoner i samme institusjonskategori. I tillegg til de nevnte kravene skal institusjonen gjennom en akkrediteringssøknad vise at den har tilfredsstillende rutiner og praksis for etablering av og endringer i studietilbud.

Det er dermed ikke slik at størrelse er eneste kriterium for institusjonsakkreditering, eller at det følger en rekke tallfestede krav (utover dem som gjelder ved akkreditering av studietilbud). Akkrediteringen gis etter en helhetlig vurdering av institusjonens virksomhet, organisering og kvalitet, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-5.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 1-2 annet ledd at det er Kongen som avgjør hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører på grunnlag av en akkreditering fra NOKUT. Hvis NOKUT treffer vedtak om institusjonsakkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, må den aktuelle institusjonen derfor i etterkant søke departementet om å bli plassert i den aktuelle institusjonskategorien de er akkreditert for. Departementet vil på bakgrunn av søknaden forberede sak for Kongen i Statsråd som treffer den endelige beslutningen ved kongelig resolusjon.

Departementets vurderinger

Om behovet for endringer i regelverket

Institusjonsakkreditering som vilkår for å få statstilskudd ble anbefalt av ekspertgruppen. Ekspertgruppen la vekt på at dette er et objektivt kriterium som tar hensyn til ønsket om likebehandling mellom private og statlige institusjoner. Alle de statlige institusjonene under Kunnskapsdepartementet er i dag institusjonsakkrediterte som enten høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet.

Ekspertgruppen ble satt ned blant annet etter ønske fra de private høyskolene. Flere av de private høyskolene som mottar statlige tilskudd, har selv vært sterke pådrivere for at staten skal stille like strenge krav til kvalitet og ha samme forventninger om robusthet til dem som til de statlige institusjonene. Flere av de private høyskolene har også startet sammenslåingsprosesser nettopp med forventning om at kravet om institusjonsakkreditering innføres. Departementet har aktivt støttet slike initiativ gjennom tilskudd til prosessene (SAKS-midler).

Departementer mener, i likhet med ekspertgruppen, at det bør stilles høye kvalitetskrav til de private institusjonene som mottar statlige tilskudd. For å styrke og sikre kvaliteten ved disse institusjonene og stimulere til en struktur med færre og sterkere institusjoner også i den private delen av sektoren, mener departementet at det som hovedregel er institusjoner med akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet som bør kunne få statstilskudd.

Krav om institusjonsakkreditering

Krav om institusjonsakkreditering for å kunne motta statstilskudd, vil innebære at kravene skjerpes sammenlignet med dagens regelverk, hvor det kun er krav om at institusjonen må ha ett eller flere akkrediterte studietilbud. Ved behandling av søknader om institusjonsakkreditering skal NOKUT gjøre en helhetlig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater samlet sett er tilstrekkelig til at institusjonen kan bære fullmaktene institusjonsakkrediteringen gir, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-5. Fagmiljøets samlede kompetanse til å utføre relevant forskning i samspill med utdanningsvirksomheten vurderes også. Innføringen av et krav om institusjonsakkreditering vil etter departements syn gi tydelige og forutsigbare betingelser for å kunne søke om statlig tilskudd. Den foreslåtte ordningen medfører også at institusjonene som får statstilskudd, vil være mer solide.

Et krav om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd, vil etter departementets vurdering gi incentiver til konsolidering innenfor den private delen av universitets- og høyskolesektoren. Mindre institusjoner vil kunne ha fordeler av å slå seg sammen til faglig sterkere virksomheter. En slik konsolidering vil også kunne fremme mer tverrfaglig samarbeid, bedre læringsmiljø, mer effektiv ressursutnyttelse og økt profesjonalitet innenfor administrativ støtte og forvaltning. Sammenslåinger av institusjoner kan videre føre til faglig mangfold ved at fagmiljø knyttes sammen på tvers av institusjoner. Dette kan resultere i nye samarbeid mellom fagmiljø. Etter departementets syn vil derfor et krav om institusjonsakkreditering bidra til å sikre gode og solide studietilbud ved private høyskoler som får tilskudd av staten. Det er heller ingen god grunn til at departementet skal stille lavere krav til private enn til statlige høyere utdanningsinstitusjoner. De statlige høyere utdanningsinstitusjonene under Kunnskapsdepartementet er som nevnt, alle institusjonsakkrediterte. Departementet legger vekt på at institusjonsakkreditering som kriterium vil bidra til likebehandling av private og statlige institusjoner, samt sikre at bare institusjoner som har høyere utdanning, faglig utviklingsarbeid, formidling og forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid som primærvirksomhet, kan få støtte. Et institusjonslandskap innenfor den private delen av universitets- og høyskolesektoren med færre og mer faglig solide institusjoner er også i tråd med målene i strukturmeldingen, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*.

Departementet er opptatt av at kvalitet er mer enn utdanningskvalitet på studieprogramnivå. Sektormålene for universiteter og høyskoler og oppdraget til institusjonene dekker flere områder av virksomheten. Derfor er det hensiktsmessig at kriteriene som danner grunnlag for

tilskudd er rettet mot institusjonsnivået. På den andre siden kan det gjøre det vanskeligere å støtte bare enkelte studieprogram ved en institusjon etter særskilt behovsvurdering. Fordelen er imidlertid at dersom en institusjon har oppnådd institusjonsakkreditering, sier det noe om robustheten til institusjonen over tid. Den må vise til blant annet resultater innenfor rekruttering, gjennomstrømming og kandidatproduksjon for å bli akkreditert og for å opprettholde akkrediteringen over tid. Videre vil kriteriet bidra til at statstilskuddet har en innretning mot institusjoner med utdanning som hovedformål. På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste et krav om institusjonsakkreditering som vilkår for at private høyskoler skal kunne få statstilskudd.

Overgangsperiode

Departementet mener at private høyskoler som i dag mottar statstilskudd, og som ikke har institusjonsakkreditering, må oppfylle kravet om slik akkreditering innen en overgangsperiode på fem år for at staten fortsatt skal gi tilskudd. Denne fristen er etter departementets vurdering lang nok til at private høyskoler med tilskudd, men uten institusjonsakkreditering, får en rimelig mulighet til å få gjennomført en akkrediteringsprosess, alternativt slå seg sammen med institusjoner som er institusjonsakkreditert. Det å oppnå institusjonsakkreditering vil kunne kreve en betydelig omstilling for institusjonene det gjelder. I tillegg til at de må gjennom en søknadsprosess med NOKUT, må de ha tid og ressurser til å gjøre endringer internt i institusjonen for å oppfylle kravene som stilles til institusjonsakkreditering. NOKUT vil fortsatt ha ansvaret for å gi Kunnskapsdepartementet den faglige anbefalingen om hvorvidt en institusjon fyller lovens krav til akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet.

Departementet foreslår å videreføre dagens praksis med at det er en politisk beslutning hvilke institusjoner som skal motta tilskudd. Institusjonsakkreditering blir dermed en forutsetning for å kunne få tilskudd, men det er ingen automatikk i at det medfører tilskudd. Kongen og Stortinget vil fortsatt, i forbindelse med behandling av de årlige statsbudsjettene, treffe endelig beslutning om hvilke institusjoner som skal få tilskudd og størrelsen på tilskuddet til den enkelte institusjon.

Departementet understreker at det ikke er et mål i selv at færre institusjoner skal inkluderes i tilskuddsordningen, men at listen for å kunne motta statstilskudd legges høyere. Departementet vil presisere at det har blitt etablert flere nye private høyskoletilbud som drives utenfor den statlige tilskuddsordningen. Et krav om institusjonsakkreditering for å kunne få innvilget søknad om statstilskudd vil ikke endre muligheten til å utvikle nye, private høyskoletilbud.

Behov for unntak

Noen av de små private høyskolene som i dag mottar statstilskudd og som ikke har institusjonsakkreditering, vil kunne ha problemer med å fortsette driften uten statstilskudd. Små private høyskoler som vil søke om institusjonsakkreditering, vil også kunne ha problemer med å oppfylle kravet. Dette kan for eksempel være institusjoner med en tilpasset profil, hvor strategien eller rammebetingelsene forutsetter en liten mengde studenter innenfor ett spesialisert og spisset fagområde. For slike virksomheter mener departementet at et krav til institusjonsakkreditering kan være uhensiktsmessig. I strukturmeldingen, Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*, påpekes det at det er behov for en mangfoldig universitets- og høyskolesektor, kjennetegnet av institusjoner med ulike faglige og strategiske profiler, og at mangfold kan bidra til mobilitet, samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjoner og til å opprettholde faglig spesialisering. Departementet mener det er viktig at det er mulig å utvikle og bevare mangfoldet i den private delen av

universitets- og høyskolesektoren, selv med et skjerpet krav for å kunne motta statlig tilskudd.

I unntakstilfeller, når det foreligger særlig tungtveiende hensyn, mener departementet at det bør kunne vurderes unntak fra hovedregelen om at institusjonsakkreditering er en forutsetning for å kunne få statstilskudd.

Departementet foreslår at det unntaksvis kan gis statstilskudd til institusjoner som ikke er akkreditert som institusjon men som kun har akkrediterte studietilbud dersom det foreligger et særskilt samfunnsmessig behov for virksomheten. Dette kan for eksempel være et fremtidig kompetansebehov eller faglig eller pedagogisk alternativ eller at virksomheten har en spesiell samfunnsmessig betydning, for eksempel for kulturlivet eller på annen måte. Departementet legger til grunn at denne åpningen for unntak bør være snever, og vurderingen av de samfunnsmessige behovene vil være en skjønnsmessig og politisk vurdering, som til syvende og sist vil avgjøres av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.

En unntaksbestemmelse vil kunne gi fleksibilitet når det gjelder finansiering, men virksomheten vil ikke kunne få de faglige fullmaktene til å opprette og nedlegge studietilbud som en institusjonsakkreditering medfører. Ved vurdering av om unntaksbestemmelsen skal benyttes, vil departementet vurdere de grunner som kan anføres å utgjøre særlige samfunnsmessige behov. Departementet vil fremheve at institusjonen er ansvarlig for å legge frem de relevante opplysningene som begrunner at det kan gjøres unntak fra hovedregelen om at det kreves institusjonsakkreditering for å få statsstøtte. Ved behandling av slike søknader vil departementet vurdere behovet for å innhente en vurdering fra NOKUT.

Departementet legger videre til grunn at departementet kan stille vilkår ved bruk av unntaksbestemmelsen. Departementet vil for eksempel kunne stille som vilkår at nye institusjoner i tilskuddsordningen, som ikke har institusjonsakkreditering, må oppnå institusjonsakkreditering innen en angitt tidsperiode fra de starter å motta tilskudd. Departementet må i det enkelte tilfelle vurdere om det er realistisk at den aktuelle institusjonen vil kunne oppnå slik akkreditering.

Departementet vil presisere at unntaksbestemmelsen er forutsatt å være aktuell i få tilfeller.

Oppsummering

Departementet foreslår at det i universitets- og høyskoleloven 8-3 første ledd lovfestes et krav om at private høyskoler må ha institusjonsakkreditering for å kunne få statstilskudd.

Departementet foreslår videre at det i universitets- og høyskoleloven ny § 8-3 andre ledd lovfestes at det unntaksvis kan gis statstilskudd til private virksomheter som har akkreditert studietilbud, men ikke institusjonsakkreditering. Det settes som vilkår at det må foreligge et særskilt samfunnsmessig behov for virksomheten.

Departementet legger opp til at lovforslaget kan tre i kraft i 2020. For de private høyskolene som får statstilskudd i dag, men ikke oppfyller de nye vilkårene, foreslår departementet en overgangsperiode på fem år som begynner å løpe fra loven trer i kraft, slik at høyskolene får tid til å omstille seg til nytt regelverk.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Som følge av overgangsperioden på fem år vil forslaget på kort sikt ikke medføre budsjettmessige konsekvenser. Hvis institusjoner som i dag mottar statstilskudd, ikke oppfyller kravet til akkreditering etter en overgangsperiode på fem år, eller vurderes som aktuelle for noen av unntaksbestemmelsene, vil deres statstilskudd over statsbudsjettets kap. 260 post 70 bortfalle. De administrative konsekvensene vil i første rekke knytte seg til

arbeid med gjennomføring av regelverksendringer, både i universitets- og høyskoleloven og mindre justeringer i lovens forskrifter.

Forslaget forventes å få merkbare økonomiske og administrative konsekvenser for private høyskoler som ønsker å oppnå institusjonsakkreditering i form av søknadsprosess og omstilling for å møte krav som stilles til institusjonsakkreditering. De største konsekvensene vil eventuelt være for private høyskoler som ikke har oppnådd institusjonsakkreditering etter utløpet av overgangsperioden på fem år og ikke omfattes av unntaksbestemmelsen. Bortfall av statstilskudd vil i ytterste konsekvens kunne bety nedleggelse av studietilbud eller institusjoner.

I 2019 er det 16 private høyskoler som mottar statstilskudd. Fem av disse har institusjonsakkreditering som høyskole og tre har institusjonsakkreditering som vitenskapelig høyskole. Med et krav om institusjonsakkreditering er det dermed åtte institusjoner som får tilskudd i 2019 som i utgangspunktet ikke oppfyller kriteriet: Norges dansehøyskole, Musikkteaterhøyskolen, Høyskolen for dansekunst, Steinerhøyskolen, Bergen arkitekthøgskole, Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling, Høyskolen for ledelse og teologi og Barratt Due musikkinstitut. Norges Dansehøyskole og Musikkteaterhøyskolen er i dialog om mulig sammenslåing med Høyskolen Kristiania.

Disse institusjonene kan enten slå seg sammen med en institusjonsakkreditert høyskole for å oppfylle det nye kravet om institusjonsakkreditering, søke om institusjonsakkreditering på egen hånd, eller, dersom de oppfyller de kravene som stilles, søke om å omfattes av en av unntaksbestemmelsene som departementet foreslår i høringsnotatet.

Departementet vil følge disse høyskolenes situasjon med sikte på å legge til rette for at institusjoner som i dag mottar tilskudd, alene eller sammen med andre kan oppnå kravene til institusjonsakkreditering innenfor tidsfristen på fem år.

De pågående sammenslåingsprosessene er støttet økonomisk med midler avsatt over Kunnskapsdepartementets budsjett for å bidra til samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåinger (SAKS) i universitets- og høyskolesektoren. Det er gitt 7 mill. kroner i tilskudd til samarbeidet mellom Høyskolen Kristiania, Norges dansehøyskole og Musikkteaterhøyskolen. Barratt Due og VID vitenskapelige høgskole har i tillegg fått 1 mill. kroner hver.

Søknader om institusjonsakkrediteringer tar lang tid å forberede og fordrer omfattende vurderinger av NOKUT. Innføring av kravet om institusjonsakkreditering for å få statstilskudd kan innebære at enkelte institusjoner som i dag kun har akkreditering for ett eller to studieprogram, vil søke om institusjonsakkreditering for å beholde statsstøtten. Gitt at de får institusjonsakkreditering, vil de også få selvstendig rett til å etablere nye studieprogram, og NOKUT forventer at det vil gjøre oppgaven med tilsyn av studiekvaliteten mer omfattende og krevende. Forslaget forventes derfor å utløse noe administrativt merarbeid i form av økt saksbehandling i NOKUT. Videre kan de foreslåtte unntaksbestemmelsene gi noe merarbeid både for Kunnskapsdepartementet og NOKUT i de tilfellene det må vurderes hvorvidt en institusjon skal omfattes av unntaksbestemmelsene. Eventuelt merarbeid for NOKUT og Kunnskapsdepartementet dekkes innenfor eksisterende budsjetttramme.

Lovforslag

Departementet foreslår at det i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) gjøres følgende endring:

§ 8-3 første og andre ledd skal lyde:

- (1) Private institusjoner som er akkreditert som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet etter § 3-3 og som tilfredsstiller kravene i denne lov, kan etter søknad kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for den akkrediterte virksomheten.
- (2) Private høyskoler som tilfredsstiller kravene i denne lov, og som ikke har akkreditering som nevnt i første ledd, kan i særlige tilfeller, etter søknad, kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd og med tilsvarende forskyvning i øvrige ledd i bestemmelsen.

Hjemmel til å fastsettevilkårene for søknadsbehandling i forskrift

Bakgrunnen for forslaget

Kunnskapsdepartementets forvaltning av statlige tilskudd til private høyskoler skjer i dag gjennom generelle retningslinjer, beskrevet i *Retningslinjer for tilskuddsordningen for private høyskoler*³, og årlige tilskuddsbrev. Retningslinjene formidler generelle rammer og forutsetninger for tilskuddsordningen, mens departementets nærmere vilkår for disponeringen av tilskuddet fremgår av tilskuddsbrevet. Både retningslinjene og krav i tilskuddsbrevet er utformet med bakgrunn i kravene som stilles til tilskuddsforvaltningen i reglement for økonomistyring i staten⁴.

Slik departementet ser det, vil en mer helhetlig fremstilling av de sentrale vilkårene for tilskuddsordningen bidra til større forutsigbarhet for private institusjoner som mottar statstilskudd. I forlengelsen forventer departementet at klarere føringer om hva som forventes av den enkelte aktør, vil føre til en mer effektiv tilskuddsforvaltning.

Etter departementets vurdering bør de delene av tilskuddsordningen som er gjenstand for forvaltningens myndighetsutøvelse, og som etter sitt innhold er bestemmende for rettigheter eller plikter til private høyskoler, fremgå av forskrift. Departementet viser til veiledningsnotatet *Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger* (publisert 23. februar 2018), som er utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring med bidrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Av veiledningsnotatet fremgår det at tilskuddsregelverk som fastsetter vilkår for å gjøre forvaltningen i stand til følge opp og kontrollere statlige tilskudd, som oftest innebærer at det gis en forskrift i forvaltningslovens forstand.

En forutsetning for at departementet skal kunne fastsette vilkår for søknadsbehandlingen i forskrift, er at forskriften har hjemmel i lov. Departementet sender derfor på høring forslag om endring av forskriftshjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 8-3 femte ledd.

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-tilskuddsordningen-for-private-hoyskoler/id2589376/>

⁴

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Gjeldende rett

Av universitets- og høyskoleloven § 8-3 femte ledd fremgår det at departementet kan gi forskrift om "disponering av statlig tilskudd og egenbetaling, herunder ved avvikling".

Departementets vurdering og forslag

Departementet mener formuleringen "disponering" av statlig tilskudd begrenser muligheten til å stille vilkår for søknadsbehandlingen i forskrift. Etter en naturlig språklig forståelse er det kun nærmere bestemmelser om disponering av tildelt støtte det kan gis forskrift om. Selv om departementet ikke i loven er pålagt å utarbeide kriterier for tildeling, er det klare krav i staten økonomiregelverk. Det vil blant annet være hensiktsmessig å fastsette frister og andre kriterier for å sende søknad om statstilskudd. Departementet foreslår derfor å endre bestemmelsen slik at departementet kan gi forskrift om vilkår for tilskuddet.

Se lovforslaget § 8-3 sjette ledd.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriftsfesting av vilkårene for å motta statstilskudd vil være i tråd med forvaltningsloven.

De aktuelle vilkårene fremgår i dag av de generelle retningslinjene for tilskuddsordningen som er fastsatt av departementet. En forskriftsfesting av disse vilkårene vil derfor ikke innebære noen realitetsendring for institusjonene som får tildelt statstilskudd. I forlengelsen har departementet vurdert det slik at en forskriftsfesting ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av noe betydning.

Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som kommer til anvendelse på forskrifter innebærer blant annet krav til høring. Departementet legger til grunn at en forskriftsfesting av retningslinjene vil bidra til større forutsigbarhet, mer åpenhet og kan bidra til en mer effektiv tilskuddsforvaltning.

Lovforslag

Departementet foreslår at det i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) gjøres følgende endring:

§ 8-3 sjette ledd skal lyde:

(6) Departementet kan gi forskrift om vilkår for å *motta* og for disponering av statlig tilskudd og egenbetaling, herunder ved avvikling.