



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 9 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven
(vilkår for statstilskudd til private høyskoler)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	3.5	Departementets vurderinger og forslag	15
2	Høringen	5	3.5.1	Lovfesting av krav om institusjonsakkreditering	15
3	Krav til institusjonsakkreditering for statstilskudd	8	3.5.2	Unntak ved særlige samfunnsmessige behov	16
3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	8	4	Hjemmel for å fastsette vilkår for statstilskudd i forskrift	17
3.2	Nærmere om behovet for endring i tilskuddsordningen for private høyskoler	8	4.1	Bakgrunnen for forslaget	17
3.2.1	Generelt.....	8	4.2	Gjeldende rett	17
3.2.2	Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren.....	9	4.3	Departementets høringsforslag	17
3.2.3	Ekspertgruppens anbefalinger	11	4.4	Synspunkter fra høringsinstansene	18
3.3	Gjeldende rett	12	4.5	Departementets vurderinger og forslag	18
3.3.1	Om Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	12	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	18
3.3.2	Dagens krav for å kunne motta statstilskudd som privat høyskole...	12	6	Merknader til bestemmelsene	19
3.3.3	Akkreditering av enkeltstudier og institusjonsakkreditering	12			
3.4	Høringen	13		Forslag til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler)	21
3.4.1	Høringsforslaget.....	13			
3.4.2	Synspunkter fra høringsinstansene	14			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 9 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 1. november 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). Universitets- og høyskoleloven gjelder for statlige og private universiteter og høyskoler som tilbyr utdanning som er akkreditert etter loven.

Departementet foreslår at det lovfestes et krav om at private høyskoler må ha institusjonsakkreditering for å kunne motta statstilskudd. Endringen innebærer en innskjerping av kravene til å motta statstilskudd for private høyskoler sammenliknet med dagens regelverk. Samtidig ønsker departementet å videreføre dagens praksis med at det er Stortinget som gjennom behandlingen av statsbudsjettet endelig beslutter hvilke institusjoner som skal motta tilskudd, og tilskuddets størrelse. Institusjonsakkreditering vil dermed være en forutsetning for å kunne søke og motta statstilskudd, men gir likevel ikke virksomheter med slik akkreditering rett til statstilskudd.

For de private høyskolene som i dag mottar statstilskudd, men ikke oppfyller de nye vilkårene, foreslår departementet en overgangsperiode på fem år fra lovens ikrafttredelse. Departementet mener overgangsperioden vil gi høyskolene rimelig tid til å omstille seg til nytt regelverk.

Departementet mener det er viktig med en mangfoldig universitets- og høyskolesektor. Departementet foreslår derfor at det lovfestes at det unntaksvis kan gis statstilskudd til private virksomheter som har akkrediterte studietilbud, men ikke institusjonsakkreditering, dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov for virksomheten.

Til slutt foreslår departementet å endre bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 8-3 femte ledd som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om vilkår for *disponering* av statstilskudd til private høyskoler og universiteter. Etter departementets vurdering bør også vilkår for å kunne *motta* statstilskudd, som i dag er fastsatt i administrative retningslinjer fra departementet, fastsettes i forskrift. Departementet foreslår derfor en utvidelse av forskriftshjemmelen i § 8-3 femte ledd.

2 Høringen

Høringsnotat med forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven ble sendt på høring 4. mars 2019, med høringsfrist 3. juni 2019. Det er mottatt 23 høringsssvar. Synspunktene fra høringsinstansene er nærmere oppsummert under omtalen av forslagene. Høringsnotatet har blitt sendt til følgende høringsinstanser:

Fagskulen i Sogn og Fjordane	Norsk studentorganisasjon
Fashion Mode AS	Organisasjon for norske fagskolestudenter
Folkeuniversitetets helsefagskole	RFF Rådet for offentlige fagskoler
Fredrikstad FagAkademi AS	Samskipnadsrådet
Frelsesarmeens offisersskole	Steinerskoleforbundet
Gauldal fagskole	Stipendiatororganisasjonene i Norge
Hadsel videregående skole og fagskole	Studentsamskipnaden i Agder
Hald Internasjonale Senter	Studentsamskipnaden i Gjøvik Ålesund og Trondheim
Hordaland helsefagskole	Studentsamskipnaden i Indre Finnmark
Imageakademiet	Studentsamskipnaden i Innlandet
Institutt for helhetsmedisin	Studentsamskipnaden i Molde
International Stunt Academy	Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus
Karmsund videregående skole	Studentsamskipnaden i Stavanger
Kunst og Design College	Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge
Kunstskolen i Rogaland	Studentsamskipnaden i Volda
Levanger Fagskole	Studentsamskipnaden i Østfold
Lofoten maritime fagskole	Studentsamskipnaden i Ås
Lofoten reiselivfagskole	Studentsamskipnaden på Vestlandet
Luftfartsskolen AS	Studieforbundet Folkeuniversitetet
Lukas fagskole og kurscenter	Studieforbundet natur og miljø
MBS Menighetsbibelskolen	Studieforbundet næring og samfunn
Nordkapp maritime fagskole og vgs	Unio
Nordland fagskole i helse- og sosialfag	Universitets- og høgskolerådet
Nordland kunst- og filmfagskole	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Norges grønne fagskole – Veia	
Norges Interiørskole AS	
Noroff Fagskole AS	Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader til høringen:
Norsk barnebokinstitutt	Forsvarsdepartementet
Norsk Fotofagskole	Helse- og omsorgsdepartementet
Norsk Hestesenter	Justis- og beredskapsdepartementet
Norsk jernbaneskole	Samferdselsdepartementet
NORTRAIN Norwegian Drilling Academy AS	Utenriksdepartementet
Pilot Flight Academy	
Stavanger offshore tekniske skole	Forsvarets høgskole
Steinkjer fagskole	Kompetanse Norge
Stiftelsen Rogaland Kurs og Kompetansesenter	
Stjørdal fagskole	Følgende høringsinstanser hadde synspunkter til høringen:
Sørlandets fagskole	NOKUT
TISIP Fagskole	UIT Norges arktiske universitet
Tone Lise Akademiet	Universitetet i Oslo
Treider Fagskoler AS	
Trondheim fagskole	Bergen Arkitekthøgskole
Tunsberg Medisinske Skole	Høgskolen for dansekunst
Ytre Namdal fagskole	Høgskolen for ledelse og teologi
Ålesund kunstfagskole	Høgskolen Kristiania
	MF vitenskapelig høyskole for teologi religion og samfunn
Akademikerne	VID Vitenskapelige høgskole
ANSA Association of Norwegian Students Abroad	
Delta	Barratt Due musikk institutt
Fleksibel utdanning Norge	Norsk Barnebokinstitutt
LO Landsorganisasjonen i Norge	
Nasjonalt fagskoleråd	Arbeidsgiverorganisasjonen SPEKTER
Nord studentsamskipnad	
Norges arktiske studentsamskipnad	
Norsk presseforbund	

Hovedorganisasjonen VIRKE
LO Landsorganisasjonen i Norge
Norsk Studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund

3 Krav til institusjonsakkreditering for statstilskudd

3.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Bakgrunnen for lovforslaget er departementets vurdering av de anbefalingene som fremgår av rapporten «Med kvalitet som kriterium – gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler», høringen av rapporten i juli 2017 og høringen av departementets forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven i mars 2019. Rapporten ble utarbeidet av en ekspertgruppe satt sammen av representanter fra universitets- og høyskolesektoren. Gruppen ble ledet av Liv Reidun Grimstvedt.

Institusjonsakkreditering som vilkår for å motta statstilskudd er en av anbefalingene i ekspertgruppens rapport. 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 per i dag institusjonsakkrediterte som enten høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Ekspertgruppen mente videre at et krav om institusjonsakkreditering vil være et insentiv for mer faglig og administrativt solide institusjoner, og derigjennom utgjøre et viktig bidrag for å styrke kvalitetsutviklingen av institusjonene. En nærmere omtale av rapporten og ekspertgruppens anbefalinger fremgår under punkt 3.2.3.

I likhet med ekspertgruppen, mener departementet 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 bør være institusjoner med akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet som kan motta statstilskudd. Departementets forslag til endringer i tilskuddsordningen for private høyskoler skal dermed bidra til å styrke kvaliteten i høyere utdanning.

Lovforslaget må også sees i sammenheng med strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren, hvor hovedmålet med reformen var å styrke kvaliteten på utdanning og forskning ved å legge til rette for sterkere fagmiljøer. Et av gre-

pene for å nå dette målet har vært å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren, og å samle ressursene på færre og sterkere institusjoner. Strukturreformen omtales nærmere under punkt 3.2.2.

3.2 Nærmere om behovet for endring i tilskuddsordningen for private høyskoler

3.2.1 Generelt

Private høyskoler har en sentral rolle i det norske høyere utdanningssystemet, og utgjør et viktig alternativ og utfyller de statlige utdanningstilbudene på flere områder. De private høyskolene bidrar til mangfold, og gir større valgfrihet og ulike alternative studietilbud. De er ikke minst viktige for å utdanne kvalifiserte kandidater til velferdsstatens yrker. Enkelte av de private høyskolene har sin virksomhet basert på alternativ pedagogikk eller et religiøst verdigrunnlag. Universiteter og høyskolars rett til å utforme sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag er i universitets- og høyskoleloven § 1-5 andre ledd lovfestet som en del av alle universiteter og høyskolars institusjonelle akademiske frihet.

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.

Departementets oppfatning er at dagens private høyskoler er seriøse og profesjonelle aktører, som har som sitt primære formål å tilby studentene faglig relevant utdanning av høy kvalitet. Dette lovforslaget skal støtte opp om denne virksomheten, og bidra til å sikre at institusjonene drives profesjonelt og innenfor forutsigbare, solide og ryddige rammer.

Flere private høyskoler mottar i dag statlig tilskudd. For 2019 er det på Kunnskapsdepartementets budsjett bevilget tilskudd på til sammen 1,6 mrd. kroner til private høyskoler, som kommer i tillegg til tilskudd eller inntekter de private høyskolene mottar fra andre². Statstilskuddet skal bidra til at de private høyskolene tilbyr studentene

² I forslag til Statsbudsjett for 2020 er det foreslått bevilget 1,7 mrd. kroner i tilskudd til private høyskoler.

utdanning av høy kvalitet, i tråd med akkrediteringen, formålene i universitets- og høyskoleloven, sektormålene, og samfunnsmandatet for øvrig. Til forskjell fra de statlige høyere utdanningsinstitusjonene kan de private høyskolene ta egenbetaling av studentene for ordinære gradsstudier. På bakgrunn av regnskap fra 2018 vurderer Kunnskapsdepartementet at flertallet av de private institusjonene som mottar statstilskudd har god eller middels god økonomi. Noen få private institusjoner har svak økonomi. Departementet vil følge med på utviklingen hos disse institusjonene.³

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 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) og et system med akkreditering av studietilbud og institusjoner i 2003 har betydd mye for kvalitetsutviklingen og anerkjennelsen av 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.

At de private høyskolene har et viktig samfunnsmandat, kommer tydelig til uttrykk⁴ blant annet ved at de, på samme måte som de offentlige utdanningsinstitusjonene, er omfattet av de fire overordnede sektormålene som er felles for høyere utdanning og forskning:

- 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 mellom 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 kvalitetskravene bør være på tilsvarende nivå for hele sektoren.

3.2.2 *Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren*

Regjeringen har tatt flere initiativ for å bidra til å styrke kvaliteten i høyere utdanning. Stortingsmeldingen «*Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*» ble lagt frem i mars 2015 (Meld. St. 18 (2014–2015)). Bakgrunnen for meldingen var en analyse av at norsk høyere utdanning i for stor grad har små og sårbare fagmiljøer, spredte og små utdanningstilbud, samlet lav deltakelse på internasjonale arenaer for konkurransebasert finansiering og lite internasjonal forskningspublisering. Regjeringens mål 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 legge til rette for endringer i strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, og sterkere institusjoner.

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 15. Følgen av dette er flere større institusjoner. Elleve statlige institusjoner har nå mer enn ti tusen studenter⁵. Det gir sterkere institusjoner med styrkede faglige og administrative miljøer og større strategisk handlingsrom. Videre legger strukturendringene til

³ Prop. 1 S (2019–2020).

⁴ Prop. 1 S (2018–2019) og Prop. 1 S (2019–2020).

⁵ Vedlegg til Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019, tabell V2.5b.

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.

Boks 3.1 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 i 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 profi-

ler og samtidig beholde mangfoldet i sektoren. Hovedformålet 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

Boks 3.2 Oversikt over sammenslåinger i universitets- og høyskolesektoren i perioden 2016 til 2019:

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UIT)

- 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 høyskole

- Diakonhjemmet høyskole
- Misjonshøgskolen

- Haraldsplass diakonale høyskole
- Høgskolen Betanien
- Høgskolen Diakonova

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

Høgskolen Kristiania¹

- Westerdals Oslo ACT
- Norges dansehøyskole
- Musikkteaterhøgskolen

¹ Utdanningsvirksomheten til Musikkteaterhøgskolen og Norges dansehøyskole ble overført til Høgskolen Kristiania, henholdsvis 3. juni og 2. september 2019.

3.2.3 Ekspertgruppens anbefalinger

Kunnskapsdepartementet oppnevnte i desember 2016 en ekspertgruppe for å gjennomgå tilskuddsordningen for private høyskoler. Hovedformålet med ekspertgruppens gjennomgang av tilskuddsordningen har vært å gi et bilde av hvordan tilskuddsordningen har virket over tid, og å komme med forslag til eventuelle endringer i ordningen. Ekspertgruppens anbefalinger ble i juni 2017 lagt frem i rapporten «Med kvalitet som kriterium – gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler»⁶.

Ekspertgruppen la vekt på at kriteriene for å motta statstilskudd bør fremme kvalitet, være objektive, transparente, forutsigbare og enkle å praktisere for departementet. Det ble derfor foreslått å skjerpe kravet for å kunne søke om tilskudd, slik at kun institusjoner med institusjonsakkreditering etter universitets- og høyskoleloven kan få statstilskudd. Rapporten ble sendt på høring 4. juli 2017 med høringsfrist 1. september 2017. Ekspertgruppens forslag fikk stor tilslutning fra høringsinstansene.

I sin rapport presiserte ekspertgruppen at den faglige kvaliteten blir vurdert ved akkreditering av studietilbudet, men mente likevel at et krav om institusjonsakkreditering vil være et insentiv 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. Samtidig ble det presisert at det ikke er et mål at færre institusjoner skal inkluderes i tilskuddsordningen, men at kravene for å kunne motta statstilskudd settes høyere.

Videre foreslo ekspertgruppen 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 regelverk. Gruppen foreslo videre at tilskuddet bortfaller fullstendig etter fem år for de institusjonene som i dag er omfattet av tilskuddsordningen, men som ikke har oppnådd institusjonsakkreditering i løpet av denne tidsperioden.

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.

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 tok sikte på å følge opp forslagene. Departementet viste samtidig til at kravet om institusjonsakkreditering kan være vanskelig å innfri for enkelte private høyskoler som i dag mottar statstilskudd, og at det derfor må vurderes hvordan dette kan tas hensyn til uten at forventningene om kvalitet ved institusjonene blir redusert.

I statsbudsjettet for 2019, (Prop. 1 S (2018–2019)), ble hele virksomheten for høyere utdanning ved Høyskolen Kristiania, inkludert alle stu-

⁶ https://www.regjeringen.no/contentassets/4533eac6022147ac8809096d543a4e62/med-kvalitet-som-kriterium_net.pdf

dieprogrammene 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 % fra 2019.

3.3 Gjeldende rett

Alle institusjoner som tilbyr norsk høyere utdanning, er underlagt kravene i universitets- og høyskoleloven, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-2.

3.3.1 Om Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

NOKUTs oppgaver og myndighet er regulert i universitets- og høyskoleloven med 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 (studiekvalitetsforskriften) og av NOKUTs utfyllende forskrift av 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

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 medhold av loven § 2-1. Departementet delegerte i 2018 departementets myndighet til å føre økonomisk tilsyn med de private høyskolene til NOKUT. Dette innebærer at NOKUT nå fører et samlet tilsyn med virksomheten ved private høyskoler.

3.3.2 Dagens 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.»

Søknad om statstilskudd skal behandles av departementet. Bestemmelsen er en *kan*-regel, og gir departementet myndighet til å vurdere om det i statsbudsjettet skal fremmes forslag overfor Stortinget om statstilskudd til en privat høyskole. En privat høyskole som etter søknad har fått akkreditering fra NOKUT, har altså ikke et rettslig krav på statstilskudd. Det er Stortinget som gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene, treffer endelig beslutning om det skal gis tilskudd til den enkelte private høyskole og størrelsen på tilskuddet.

3.3.3 Akkreditering av enkeltstudier og institusjonsakkreditering

Institusjonsakkreditering innebærer at institusjoner kan akkrediteres som henholdsvis høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, dersom de oppfyller vilkårene for dette. 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.

NOKUT har ansvaret for å behandle og treffe vedtak i saker hvor det er søkt om institusjonsakk-

reditering. Etter universitets- og høyskoleloven § 1-2 andre ledd er det 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. Departementet vil på bakgrunn av søknaden forberede sak for Kongen i Statsråd, som treffer den endelige beslutningen ved kongelig resolusjon.

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 bachelor-nivå 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 master-nivå uten å søke NOKUT om akkreditering.
- Universiteter kan opprette studietilbud på alle nivåer uten å søke NOKUT om akkreditering.

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.

I tillegg til kravene i studiekvalitetsforskriften er det enkelte utfyllende krav til akkreditering av institusjoner i studietilsynsforskriften § 3-1, som er fastsatt av NOKUT. Det er i studietilsynsforskriften stilt krav om at institusjonens forskning og/eller faglige utviklingsarbeid skal utføres i samspill med utdanningsvirksomheten. Videre skal institusjonen 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.

3.4 Høringen

3.4.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget gikk departementet inn for å lovfeste et krav om at private høyskoler må ha institusjonsakkreditering for å kunne motta statstilskudd. Departementet uttalte at det bør stilles høye kvalitetskrav til de private institusjonene som mottar statlige tilskudd, både for å styrke og sikre kvaliteten ved disse institusjonene. Videre mente departementet at et krav om institusjonsakkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet vil kunne stimulere til en struktur med færre og sterkere institusjoner også i den private delen av sektoren.

Departementet foreslo å videreføre dagens praksis med at det er Stortinget som gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene, fastsetter de økonomiske rammene for tilskudd til private høyskoler. Institusjonsakkreditering vil være en forutsetning for å motta statstilskudd, men det vil fortsatt være Stortinget, som på bakgrunn av departementets forslag og i forbindelse med behandling av de årlige statsbudsjettene, skal treffe endelig beslutning om hvilke institusjoner som skal få tilskudd og størrelsen på tilskuddet til den enkelte institusjon.

For de private høyskolene som mottar statstilskudd i dag, men som ikke oppfyller de nye vilkårene, foreslo departementet en overgangsperiode på fem år fra lovens ikrafttredelse for at staten fortsatt skal gi tilskudd. Etter departementets vurdering ville fristen være 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.

Departementet gikk videre inn for at det unntaksvis kan gis statstilskudd til institusjoner som ikke er akkreditert som institusjon, men som kun har akkrediterte studietilbud. Det ble satt som vilkår at det må foreligge et *særlig samfunnmessig behov* for virksomheten. Departementet viste til at det er viktig at det er mulig å utvikle og bevare mangfoldet i den private delen av universitets- og

høyskolesektoren, selv om kravet til å motta statstilskudd skjerpes. Departementet foreslo derfor at det bør åpnes for at det kan vurderes unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering som forutsetning for å kunne motta tilskudd.

Departementet la videre til grunn at adgangen til å gjøre unntak fra kravet om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd, bør være snever.

3.4.2 Synspunkter fra høringsinstansene

Det er 23 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til endringer i tilskuddsordningen for private høyskoler. 15 høringsinstanser er positive til departementets forslag om institusjonsakkreditering som vilkår for tilskudd, og unntak fra dette der det foreligger særlige samfunnsmessige behov for virksomheten. Seks høringsinstanser har ingen merknader, én høringsinstans tar ikke stilling til forslaget og én høringsinstans støtter ikke departementets forslag.

Blant de som støtter forslaget, er Høyskolen Kristiania, MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og samfunn (tidligere Det teologiske menighetsfakultet), VID vitenskapelige høyskole, Hovedorganisasjonen VIRKE, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Sykepleierforbund, Norsk Barnebokinstitutt, Norsk Studentorganisasjon, Bergen Arkitektthøgskole, Arbeidsgiverforeningen SPEKTER, Høyskolen for ledelse og teologi, Barratt Due musikk institutt og Høyskolen for dansekunst (HFDK).

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, viser til at kravet om institusjonsakkreditering er et viktig og nødvendig bidrag for å fremme faglig kvalitetsutvikling, og for å sikre likebehandling mellom private og offentlige institusjoner. De peker også på at kravet til institusjonsakkreditering vil gi mer objektive og forutsigbare rammebetingelser for virksomhetenes søknad om statstilskudd.

VID vitenskapelige høyskole støtter forslaget om at det lovfestes et krav om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd for private høyskoler, og uttaler blant annet:

«Dette fremmer etter VID's syn kvalitetsutvikling. Det bidrar til faglig og administrativt solide institusjoner, bygger på en helhetlig kvalitetssikring av institusjonen, forutsetter robusthet over tid og sikrer at statstilskudd styres mot institusjoner med utdanning som

hovedformål. VID støtter videre at det i universitets- og høyskolelovens ny § 8-3 andre ledd lovfestes at det, med vilkår i særskilt samfunnsmessig behov, unntaksvis kan gis statstilskudd til private virksomheter som har akkreditert studietilbud, men ikke institusjonsakkreditering.»

Høyskolen Kristiania støtter også forslaget da den mener at institusjonsakkreditering er det kriteriet som er mest objektivt og forutsigbart, og uttaler videre:

«Dette kriteriet er etter Høyskolen Kristianas oppfatning også det som hensyntar at det er institusjoner som har en viss robusthet som vil kunne motta statsstøtte. Høyskolen er av den oppfatning at dette vil være enkelt for departementet å praktisere og at det fører til likebehandling mellom offentlige og private institusjoner.»

Hovedorganisasjonen VIRKE støtter forslaget, og sier blant annet følgende i sin høringsuttalelse:

«Institusjonsakkreditering er en forutsigbar og regelstyrt ordning som vil sikre likebehandling i sektoren. Vi vil og uttrykke vår støtte til at det lages en overgangsordning på 5 år for institusjoner som i dag mottar statsstøtte men som enda ikke er akkreditert. [.]. Departementets forslag om unntaksregler virker rimelige og fornuftige.»

Arbeidsgiverforeningen Spekter er positive til forslaget, og uttaler følgende:

«For Spekter er det positivt at det så langt det er mulig skjer en likebehandling av private og statlige høyskoler, noe de foreslåtte endringsforslagene bidrar til. I vårt hørings svar til rapporten fra ekspertgruppen «Med kvalitet som kriterium», redegjorde vi for at institusjonsakkreditering som eneste relevante kriterium for statstilskudd, ville være uheldig. Spekter er derfor tilfreds med at det også åpnes opp for muligheten for unntak fra institusjonsakkreditering i tilfeller der det foreligger et særskilt samfunnsmessig behov for virksomheten.»

Barratt Due musikk institutt er positive til forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Likebehandling av private og statlige høyskoler og forutsigbare rammebetingelser har vært

et ønske fra den private høyskolesektoren i mange år, og vi registrerer at en slik harmonisering har vært en grunnforutsetning for ekspertgruppens arbeid og for departementets utforming av lovforslaget.» Barrat Due musikk institutt støtter også forslaget om en unntaksbestemmelse fra hovedregelen om institusjonsakkreditering, og uttaler videre at «I vårt forrige hørings svar til ekspertgruppens rapport Med kvalitet som kriterium – gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler (pkt. 3.2) har vi inngående redegjort for vårt syn på institusjonsakkreditering som eneste kriterium for å kunne søke statstilskudd. Vi finner det derfor gledelig at Departementet har sett og anerkjent behovet for unntak for små og svært spesialiserte institusjoner».

Også Høyskolen for dansekunst støtter departementets forslag. Når det gjelder den foreslåtte unntaksbestemmelsen, uttaler skolen blant annet:

«Med det har Kunnskapsdepartementet i stor grad tatt hensyn til våre tidligere innspill, noe vi setter stor pris på. Et slikt unntak vil være viktig i vårt videre arbeid med utviklingen av Høyskolen for dansekunst, og vi støtter at det innføres en overgangsperiode på 5 år.»

NOKUT støtter ikke forslaget slik det foreligger, og uttaler følgende:

«Krav om institusjonsakkreditering kan være et virkemiddel både for å stimulere til kvalitetsheving, og for å gruppere institusjoner basert på objektive kriterier. Samtidig er mekanismen ressurskrevende for institusjonene. Den kvalitetsmessige gevinsten for de små høyskolene som vil bli berørt av ordningen, vil etter NOKUTs vurdering neppe stå i forhold til ressursbruken.» Videre mener NOKUT at den foreslåtte unntaksbestemmelsen vil være utfordrende å praktisere, og begrunner dette med at det vil være vanskelig å utforme objektive kriterier for å kunne gjøre unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering. NOKUT uttaler at «Flere av høyskolene er like hverandre, og unntak for en høyskole vil fort gi presedens. NOKUT anser derfor ikke å vurdere unntak fra § 8-3 første ledd som en egnet oppgave for NOKUT, men som et politisk spørsmål. På denne bakgrunn vil ikke NOKUT anbefale innføring av den foreslåtte mekanismen som forutsetning for statstilskudd til privat høyere utdanning.»

3.5 Departementets vurderinger og forslag

3.5.1 Lovfesting av krav om institusjonsakkreditering

Kravet om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd til private høyskoler, vil innebære en innskjerping av gjeldende rettstilstand. Av høringsinstansene som har uttalt seg, er det bare NOKUT som ikke støtter forslaget.

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. NOKUT vurderer også fagmiljøets samlede kompetanse til å utføre relevant forskning i samspill med utdanningsvirksomheten. Innføringen av et krav om institusjonsakkreditering vil etter departementets syn gi tydelige og forutsigbare betingelser for å kunne søke om statlig tilskudd.

Departementet understreker at samtlige av de statlige utdanningsinstitusjonene under Kunnskapsdepartementet er institusjonsakkreditert, og kan heller ikke se noen grunn til at det skal stilles lavere krav til private enn til statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Departementet viser også til at flere av de private høyskolene som mottar statlige tilskudd selv har 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. F.eks. er Barrat Due musikk institutt tydelig på dette i sin høringsuttalelse, hvor det påpekes at likebehandling og forutsigbare rammebetingelser har vært et ønske fra den private høyskolesektoren i mange år. Ekspertgruppen, som fikk i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å gjennomgå tilskuddsordningen for private høyskoler, ble satt ned etter blant annet ønske fra de private høyskolene. Etter departementets vurdering vil slik likebehandling ha som forutsetning at det i rammeverket for høyere utdanning må stilles like krav og forventninger til kvalitet for hele universitets- og høyskolesektoren, og finansieringsordningene skal bidra til å fremme og stimulere til videre kvalitetsutvikling.

Departementet legger derfor 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.

Departementet viser til at et krav om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd, vil 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. Videre vil en slik konsolidering etter departementets syn 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. Departementet mener derfor at et krav om institusjonsakkreditering bidrar til å sikre gode og solide studietilbud ved private høyskoler som mottar tilskudd av staten. 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*, som nettopp var å styrke kvaliteten på utdanning og forskning ved å legge til rette for sterkere fagmiljø.

Blant de høringsinstansene som har uttalt seg, er det bred støtte for at institusjonsakkreditering er et objektivt og forutsigbart vilkår, som både sikrer likebehandling mellom de private og de offentlige institusjonene, og som bidrar til at kun faglige solide og robuste institusjoner mottar statsstøtte.

NOKUT er enig i at en akkrediteringsprosess kan være et viktig bidrag til å sikre den institusjonelle kvaliteten, men er likevel av den oppfatning at den kvalitetsmessige gevinsten antas å være for liten i forhold til hvor ressurskrevende en slik søknadsprosess vil være for de høyskolene som vil bli berørt av ordningen. Til dette bemerker departementet at det i forslaget er lagt vekt på å finne en balanse mellom hensynet til ressursbruk og andre viktige samfunnshensyn, slik som kompetanse og kvalitetsregulerende hensyn.

Departementet foreslår at det lovfestes et krav om at private høyskoler må ha institusjonsakkreditering for å kunne få statstilskudd, se lovforslaget § 8-3-første ledd.

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. Det å

oppnå institusjonsakkreditering vil kunne kreve en betydelig omstilling for institusjonene det gjelder. Departementet legger derfor til grunn at det i forbindelse med ikraftsetting av loven vil bli fastsatt en overgangsperiode på fem år.

Departementet vil følge opp de private 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.

3.5.2 Unntak ved særlige samfunnsmessige behov

I strukturmeldingen, Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*, påpekes det som nevnt 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. Med et innskjerpet krav for å motta statlig tilskudd, er det etter departementets syn også viktig at muligheten til å kunne utvikle og bevare mangfoldet i den private delen av universitets- og høyskolesektoren ivaretas, men uten at forventningene om kvalitet ved institusjonene blir redusert.

Departementet viser til at noen av de små private høyskolene som i dag mottar statstilskudd, og som ikke har institusjonsakkreditering, vil ha utfordringer 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 profil hvor strategien eller rammebetingelsene forutsetter en liten mengde studenter innenfor ett spesialisert og spisset fagområde.

I unntakstilfeller, når det foreligger særlige hensyn, mener departementet at det bør kunne vurderes unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering som forutsetning for å kunne få statstilskudd. Departementet foreslår derfor at det unntaksvis kan gis statstilskudd til institusjoner som ikke er akkreditert som institusjon men som kun har akkrediterte studietilbud dersom det foreligger særlige samfunnsmessige 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 presiserer at

bestemmelsen forutsettes å være aktuell i svært få tilfeller.

Departementet viser til at 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 behandling av søknad om unntak, vil departementet foreta en vurdering av de forhold som kan tilsi at det foreligger særlige samfunnsmessige behov for virksomheten. Departementet vil fremheve at institusjonen selv er ansvarlig for å fremlegge de relevante opplysningene som kan begrunne at det gjøres unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd.

Videre legger departementet til grunn at det kan stilles vilkår ved bruk av unntaksbestemmelsen. Som eksempel vil departementet kunne stille vilkår om at nye institusjoner i tilskuddsordningen, som ikke har institusjonsakkreditering, må oppnå institusjonsakkreditering innen en angitt tidsperiode fra de starter å motta tilskudd. I dette ligger det at departementet samtidig må foreta en vurdering av om det er realistisk at den konkrete institusjonen vil kunne oppnå slik akkreditering innenfor den fastsatte tidsperioden.

NOKUT peker i sin høringsuttalelse på at unntaksbestemmelsen som foreslått vil være utfordrende å praktisere. NOKUT viser til at det vil være vanskelig å utforme objektive kriterier for at det i det konkrete tilfellet vil kunne gjøres unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering, og at unntak i ett tilfelle derfor fort kan bli presedensskapende. Departementet vil presisere at det er departementet som vil behandle søknader etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen. Den nærmere vurderingen av vilkåret om at det må foreligge et særlig samfunnsmessige behov for virksomheten er en skjønnsmessig vurdering, som til syvende og sist vil avgjøres av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Ved behandling av slike søknader vil departementet likevel vurdere behovet for å innhente en vurdering fra NOKUT.

Departementets forslag til unntaksbestemmelse støttes av alle høringsinstanser som har uttalt seg, med unntak av NOKUT.

Departementet foreslår at det lovfestes en unntaksordning hvor private høyskoler som ikke har institusjonsakkreditering, kan få statstilskudd dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov, se lovforslaget § 8-3 andre ledd.

4 Hjemmel for å fastsette vilkår for statstilskudd i forskrift

4.1 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*, og årlige tilskuddsbrev. Retningslinjene formidler generelle rammer og forutsetninger for tilskuddsordningen, mens 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 staten.

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 av dette 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.

4.2 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*».

4.3 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre forskriftshjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 8-3 sjette ledd slik at departementet kan gi vilkår for å motta statlig tilskudd i forskrift. Ret-

ningslinjene og tilskuddsbrevene bestemmes av departementet, slik en forskrift også vil, og forslaget innebærer derfor ingen realitetsendring knyttet til hvor beslutningen om vilkårene for tilskudd fattes.

4.4 Synspunkter fra høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til denne delen av departementets forslag.

4.5 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener det er hensiktsmessig at vilkårene for tildeling av statstilskudd, som i dag er fastsatt i administrative retningslinjer fra departementet, i hovedsak blir fastsatt i forskrift. I forskriften vil det blant annet være hensiktsmessig å fastsette bestemmelser om rapportering, frister og andre kriterier for å kunne søke om statstilskudd.

Departementet viser til at det i statens økonomiregverk er klare krav til hvordan tilskuddsordninger skal utformes og forvaltes. En forskriftsfesting av de administrative retningslinjene vil bidra til et mer tilgjengelig og forutsigbart regelverk ved at vilkårene da vil være samlet og tydeliggjort i forskrift. En forskriftsfesting kan videre bidra til en mer effektiv tilskuddsforvaltning.

Departementet foreslår derfor at departementets hjemmel til å fastsette forskrift om vilkår for statstilskudd utvides. Det vises til forslag til ny § 8-3 sjette ledd.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

I 2020 er det 15 private høyskoler som mottar statstilskudd. Seks av disse har institusjonsakkreditering som høyskole, og tre har institusjonsakkreditering som vitenskapelig høyskole. Et krav om institusjonsakkreditering vil dermed føre til at seks av de institusjonene som mottar tilskudd i utgangspunktet ikke oppfyller kriteriet. Dette er Høyskolen for dansekunst, Steinerhøyskolen, Bergen arkitektthøgskole, Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling, Høyskolen for ledelse og teologi og Barratt Due musikkinstitut.

I 2019 har Stortinget bevilget 1,6 mrd. kroner i tilskudd til private høyskoler over kap. 260 post 70. Det har vært en vesentlig vekst i tilskuddet til private høyskoler siden 2000, jf. rapporten *Med*

kvalitet som kriterium. Som følge av overgangsperioden på fem år vil forslaget på kort sikt ikke medføre budsjettmessige konsekvenser på denne posten. Hvis institusjoner som i dag mottar statstilskudd ikke oppfyller kravet til akkreditering etter en overgangsperiode på fem år, eller vurderes å ikke falle inn under den foreslåtte unntaksbestemmelsen i ny § 8-3 andre ledd, vil deres statstilskudd over statsbudsjettets kap. 260 post 70 bortfalle og midlene frigjøres. De administrative konsekvensene for departementet 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 de 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 som heller ikke omfattes av unntaksbestemmelsen. Bortfall av statstilskudd vil i ytterste konsekvens kunne bety nedleggelse av studietilbud eller institusjoner. 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 tilskudd etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen i ny § 8-3 andre ledd. Departementet vil følge de aktuelle høyskolenes situasjon med sikte på å legge til rette for at institusjoner som i dag mottar tilskudd, enten alene eller sammen med andre, kan oppnå kravene til institusjonsakkreditering innenfor den foreslåtte overgangsperioden på fem år.

De pågående sammenslåingsprosessene er støttet økonomisk med midler over Kunnskapsdepartementets budsjett for å bidra til samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåinger (SAKS) i universitets- og høyskolesektoren. I statsbudsjettet for 2015 og 2016 ble det gitt til sammen 11 mill. kroner til fusjonsprosesser knyttet til VID vitenskapelige høyskole. I 2017 ble det gitt 4,2 mill. kroner for å støtte fusjonsprosessen mellom Høyskolen Kristiania og Westerdals Oslo ACT. I 2018 ble det gitt 7 mill. kroner i tilskudd til samarbeidet mellom Høyskolen Kristiania, Norges dansehøyskole og Musikkteaterhøyskolen. Barratt Due musikkinstitut og VID vitenskapelige høyskole fikk i tillegg 1 million kroner hver.

For å støtte sammenslåinger og samarbeid i den private delen av universitets- og høyskolesektoren er det satt av 9 mill. kroner i 2019, hvorav Høyskolen Kristiania får 6 mill. kroner og VID vitenskapelige høyskole får 2 mill. kroner. I tillegg får Norges musikkhøyskole 1 mill. kroner til samarbeid med Barrat Due musikkinstitut.

Søknader om institusjonsakkreditering tar lang tid å forberede, og fordrer omfattende vurderinger av NOKUT. Innføring av kravet om institusjonsakkreditering som vilkår for 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 disse institusjonene får institusjonsakkreditering, vil de også få selvstendig rett til å etablere nye studieprogram. NOKUT forventer at dette vil kunne føre til mer omfattende og krevende tilsyn med studiekvaliteten ved de ulike institusjonene. Forslaget forventes derfor å utløse noe merarbeid i form av økt saksbehandling i NOKUT. Samtidig vil forslaget om institusjonsakkreditering som vilkår legge til rette for at det gjennom sammenslåinger blir færre og større virksomheter. Dette vil samtidig kunne gi fremtidige effektivitetsgevinster for NOKUT sin tilsynsvirksomhet.

Videre kan den foreslåtte unntaksbestemmelsen gi noe merarbeid for Kunnskapsdepartementet i de tilfellene det må vurderes hvorvidt en institusjon skal omfattes av bestemmelsen. Eventuelle merkostnader for NOKUT og Kunnskapsdepartementet dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende budsjettamme.

Departementet bemerker at forskriftsfesting av vilkårene for å motta statstilskudd vil være i tråd med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, som angir hvilke vedtak som skal regnes som forskrift.

De aktuelle vilkårene for å søke og motta statstilskudd for private høyskoler fremgår i dag av de generelle retningslinjene for tilskuddsordningen som er fastsatt av departementet. En forskriftsfesting av disse retningslinjene vil derfor i hovedsak ikke innebære en realitetsendring for institusjonene som får tildelt statstilskudd. Departementet legger til grunn at en slik forskriftsfesting heller ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av noe betydning. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskrifter innebærer blant annet krav til høring.

VIRKE, VID vitenskapelige høyskole, MF vitenskapelig høyskole, Høyskolen for ledelse og teologi og Barrat Due musikkinstitut har gitt uttrykk for at de ønsker en tilskuddsordning for

bygg og infrastruktur for private høyskoler. Høyskolen for danskunst uttaler at «det er viktigere å få på plass en rettferdig resultatbasert finansiering som gjelder alle som er inne i systemet. Men dersom det i fremtiden kommer på plass en slik støtteordning til bygg og infrastruktur, bør den gjelde både de med institusjons- og studieakkreditering». Private høyskoler har låneadgang i det private markedet, noe som innebærer at de innenfor sin samlede økonomi kan prioritere investeringer etter behov. Som allerede nevnt, bevilger staten i 2019 et tilskudd på til sammen 1,6 mrd. kroner til private høyskoler. Dette tilskuddet kommer i tillegg til tilskudd eller inntekter de private høyskolene mottar fra andre.

6 Merknader til bestemmelsene

Til § 8-3 nytt første ledd

Nytt første ledd fastsetter hovedregelen om institusjonsakkreditering som vilkår for statstilskudd. Første ledd slår fast at det som hovedregel kun er akkrediterte universiteter og høyskoler som kan søke og motta slikt tilskudd. Tilskuddet skal gå til dekning av driftskostnader for den akkrediterte virksomheten.

Søknad om statstilskudd behandles av departementet. Departementet kan avslå søknaden selv om den private institusjonen har fått institusjonsakkreditering av NOKUT etter universitets- og høyskoleloven § 3-1 og studiekvalitetsforskriften. Institusjonsakkreditering er slik en forutsetning for å kunne søke og motta statstilskudd, men gir ikke den private høyskolen et rettskrav på tilskudd. En innvilget søknad om statstilskudd innebærer at departementet fremmer forslag overfor Stortinget om tilskudd til den private høyskolen. Det er Stortinget, som gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene, treffer endelig beslutning om tilskudd til den enkelte private høyskole, og om tilskuddets størrelse.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 3.

Til § 8-3 nytt andre ledd

Nytt andre ledd fastsetter at det unntaksvis kan gis statstilskudd til private høyskoler som ikke er akkreditert som institusjon, men som kun har akkrediterte studietilbud, dersom det foreligger *særlige samfunnsmessige behov* for virksomheten. Det er kun private høyskoler som ikke oppfyller kravene til akkreditering etter studiekvalitetsforskriften

§ 3-5, som kan søke om tilskudd etter nytt andre ledd. Den private høyskolen som søker om tilskudd må ha studietilbud («utdanninger») som er akkreditert av NOKUT, og det er driftskostnadene knyttet til disse det kan mottas tilskudd for. Kravet om *særlige samfunnsmessige behov* innebærer at adgangen til å gjøre unntak er snever, og at bestemmelsen bare kommer til anvendelse der det foreligger særlige hensyn som begrunner at det kan vurderes unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering som vilkår for å motta statstilskudd.

Søknad om statstilskudd etter denne bestemmelsen behandles av departementet. Den nærmere vurderingen av de samfunnsmessige behovene for den private høyskolen vil måtte bero på en helhetlig vurdering av virksomheten.

Unntaksbestemmelsen er en *kan*-regel. Der som departementet finner at det er grunnlag for å innvilge en søknad om statstilskudd etter denne bestemmelsen, må departementet fremme forslag for Stortinget om tildeling. Den endelige vurderingen av de samfunnsmessige behovene for den aktuelle virksomheten ligger slik til Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 3.

Til § 8-3 nytt sjette ledd

I nytt sjette ledd fastsettes hjemmel for at departementet i forskrift kan fastsette nærmere vilkår for statstilskudd. Departementet kan fastsette vilkår ved tildelingen av tilskuddet, herunder krav til dokumentasjon, rapportering og kontroll. Videre kan departementet fastsette bestemmelser om gjennomføring av søknadsbehandling, slik som krav til søknaden, søknadsfrister mv. I forskriften kan det også fastsettes nærmere vilkår om egenbetaling og tilbakeføring av tilskudd ved avvikling av private institusjoner som har mottatt slikt tilskudd.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 4.

Kunnskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler)

I

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler skal § 8-3 lyde:

§ 8-3 Statstilskudd og egenbetaling

(1) Private institusjoner som er akkreditert som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet etter § 3-1, og som tilfredsstiller kravene i denne lov, kan etter søknad til departementet 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, etter søknad til departementet, kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov.

(3) Alle private universiteter og høyskoler skal benytte statstilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.

(4) Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, kan ikke foreta utdelinger.

(5) Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene.

(6) Departementet kan gi forskrift om nærmere vilkår for statstilskudd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
