



Nettverk
for Private
Høyskoler

Kunnskapsdepartementet
Att. Uh-avdelingen

Oslo 6. september 2016

Høring – forslag til regulering av tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler

Nettverk for private høyskoler (NPH) takker for anledningen til å levere høringsuttalelse om Kunnskapsdepartementets forarbeide til justert lovregulering av tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler (PM Nr. 55-16, 12. mai 2016). NPH har gjennomgående i høringsuttalelsen valgt å vektlegge de spørsmålsstillinger og forslag som er knyttet til omtalen av private høyskoler i høringsnotatets kap.7-19.

Generelt

NPH deler Departementets vurdering om at dagens regelverk hva gjelder tilskuddsregulering er både for overordnet og til dels uklart. Regelverket i uh-loven er ikke like godt utbygd som i andre tilsvarende lover (f.eks. friskoleloven). NPH mener derfor et tydeligere regelverk kan bidra til å motvirke feiltolkninger og gjøre det enklere for eiere av private høyskoler. Men NPH forutsetter at et mer omfattende lovverk som gir Departementet anledning til å etablere klare føringer via årlige tilskuddsbrev, samtidig bidrar til å dempe behovet for kompliserte forskrifter og en altfor omfattende og ridig tilsynsvirksomhet. NPH mener det er gode grunner for at relasjonen mellom Departementet og private høyskoler har vært og fortsatt bør være basert på et grunnleggende tillitsforhold.

NPH registrerer at Departementet foreslår en substansiell utvidelse av uh-lovens del II (Private universiteter og høyskoler). Den del av uh-loven som spesielt gjelder for de private høyskolene har hittil omfattet 3 - tre paragrafer med til sammen 8 – åtte underpunkter. Departementet foreslår å utvide denne delen til 8 – åtte paragrafer med til sammen 31 – trettien underpunkter.

NPH mener begrunnelsen for dette bør være at da uh-loven i sin tid ble vedtatt som en felles lov for statlige og private institusjoner var det en overordnet målsetting å redusere antallet spesielle regler for de ulike institusjonskategoriene til et minimum. En felles uh-lov skulle i størst mulig grad gi felles regler for statlige og private institusjoner uansett om de var universiteter eller høyskoler.

Det bør i denne forbindelse nevnes at private høyskoler har opplevd overgangen fra særlov til en felles lov som entydig positiv. Felles lov har bidratt til større grad av likeverdighet hva gjelder akkreditering og anerkjennelse. NPH mener integrasjonen av private institusjoner i en felles lov og i et felles finansieringssystem har bidratt til et nasjonalt system for en felles «høyere utdanningssektor» som har vakt internasjonal oppmerksomhet.

Samtidig har enkelte erfaringer vist at det er behov for regler som kan motvirke feiltolkninger av enkelte systemiske rammevilkår. NPH ser derfor at det er påvist et klart behov for en utvidelse av uh-lovens § 8. Med en slik utvidelse av uh-lovens § 8 med sine særlige bestemmelser for private universiteter og høyskoler, blir denne paragrafen mer likestilt med uh-lovens § 9 som gir særlige bestemmelser for statlige universiteter og høyskoler. Selv om det ennå ikke er etablert private universiteter i Norge mener NPH at denne institusjonskategori bør opprettholdes som en mulighet.

Høringsnotatet omtaler private universiteter og høyskoler som «NOKUT-akkreditert virksomhet». Innenfor denne «virksomheten» skjelnes det mellom

- private høyskoler som mottar tilskudd over statsbudsjettets kap. 260 og
- private høyskoler der studentene kan søke om lån i Lånekassen. (jf. høringsnotatet s. 13, siste avsnitt i kap.4.1)

Selv om en slik kategorisering er korrekt mener NPH at en lovproposisjon bør beskrive den private delen av dagens norske høyere utdanningssystem mer presist.

NPH omfatter per 1.9.2016:

- 3 private vitenskapelige høyskoler som er «institusjonsakkreditert» av NOKUT (MF, BI og VID).
- 7 private høyskoler som er «institusjonsakkreditert» av NOKUT (NLA, DMMH, Høyskolen Kristiania, Westerdals-Oslo ACT, Ansgar, Diakonova og Lovisenberg).
- en rekke private høyskoler som har studietilbud som er «programakkreditert» av NOKUT

Blant NPHs medlemsinstitusjoner er det 7 private høyskoler (BDM, BAS, Fjellhaug, HLB, HLT, NDH og Rudolf Steinerhøyskolen) som er «programakkreditert» av NOKUT og som mottar tilskudd over statsbudsjettets kap.260.

Blant NPHs medlemsinstitusjoner er det 2 private høyskoler (Bjørknes og Noroff) som er «programakkreditert» av NOKUT og der studentene kan søke om lån i Lånekassen. Norsk Gestaltinstitutt Høgskole AS som tilhører sistnevnte kategori, er assosiert medlem i NPH. I tillegg har NOKUTs hjemmesider listet 6 private høyskoler som ikke er medlemmer av NPH, men som alle tilhører sistnevnte kategori. Disse er Atlantis Høgskole, Høyskolen Encefalon, Musikkteaterhøyskolen, Norsk Barnebokinstitut, Norsk skuespillerinstitut og Skrivekunstakademiet.

1. Institusjonenes organisering – forslag til ny § 8-1

Stiftelser og ASer §8-1(1)

NPH deler den oppfatning at enkelte organisasjonsformer er bedre egnet for denne type virksomhet enn andre. NPH har merket seg stortingsdebatten den 14. juni 2016 om et representantforslag (Representantforslag 87 S (2015-2016)). Her fremmet representanter fra Ap, Sp og SV forslag om bare selveiende stiftelser skal kunne tillates som organisasjonsform for private høyskoler med statlig tilskudd. Forslaget ble ikke vedtatt.

NPH ber om at høringsnotatets forslag opprettholdes i lovproposisjonen. NPH mener de argumenter som høringsnotatet legger til grunn er både gode og tilstrekkelige og NPH vil bidra til en bredest mulig oppslutning om dette forslaget i Stortinget når proposisjonen endelig oversendes. De foreslåtte organisasjonsformer er godt tilpasset de spesielle kjennetegn som gjelder for privat høyskolevirksomhet i Norge.

Systematiske kontrolltiltak § 8-1(6)

Høringsnotatet foreslår at § 8-1 utvides med enkelte styreoppgaver. NPH vil her ytre ønsket om at styreoppgavene i private høyskoler i størst mulig grad sammenholdes med tilsvarende oppgaver i statlige universiteter og høyskoler. NPH tar for øvrig forslaget til etterretning, men mener at omtalen av systematiske (interne) kontrolltiltak blir tilpasset de private høyskolenes ulike forutsetninger i det videre forskriftsarbeidet (størrelse, risiko, kapasitet etc).

2. Statstilskudd og egenbetaling § 8-3

Lovproposisjonen søker å integrere tidligere § 7-1(2) i ny § 8-3. Det foreligger tre alternativ forslag. Alle viderefører et utbytteforbud for alle de private høyskoler som mottar statlig tilskudd, jf. § 8-3(3) nedenfor. Samtidig åpner to alternativer i høringsnotatet (alternativ 2 og 3) for at det kan tas utbytte i de private høyskoler (og fagskoler) som ikke mottar statlig tilskudd.

NPH mener uh-loven fortsatt bør tydeliggjøre et overordnet prinsipp om at private høyere utdanningsinstitusjoner med de likeverdige, statlige rammevilkår som er etablert i Norge, ikke er til for sine eiere, men for sine studenter, jf. uh-lovens §7-1. NPH mener derfor loven bør tydeliggjøre et hovedprinsipp om at både statlig tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, uansett eierskap og statlig tilskuddsordning, jf. § 8-3(2) nedenfor.

Spørsmålene som gjenstår blir om institusjoner som er NOKUT-akkreditert, men som ikke mottar statlig tilskudd over statsbudsjettets kap.260 skal kunne gis unntak fra denne hovedregelen og hvordan slikt unntak eventuelt skal formuleres. NPH mener at det på bakgrunn av praksis som gjennom årene er etablert og den relativt omfattende argumentasjon som høringsnotatet anfører for et slikt unntak bør etableres en unntaksregel, jf. § 8-3(4) nedenfor.

Statlig tilskudd og Lånekassens ytelser §8-3(1)

Uklarheten knyttet til hovedprinsippet i dagens regelverk kan skyldes at studenters låne- og stipendmulighet i Lånekassen ikke er omtalt i uh-loven (jf. §§ 7-1(2) og 8-3(1)). NPH ber Departementet vurdere om ikke samtlige statlige ytelser bør nevnes i ny § 8-3(1). Dette kan gi følgende formulering som § 8-3(1):

Private universiteter og høyskoler som tilfredsstillere de krav som oppstilles i denne lov, kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger akkreditert av NOKUT. Studenter ved de samme institusjoner kan søke om lån og stipend i Lånekassen.

Krav til bruk §8-3(2)

NPH mener at §8-3(2) fortsatt bør tydeliggjøre hovedprinsippet om at statlige ytelser skal komme studentene til gode og gi en nærmere presisering om bruken av statlige tilskudd og egenbetaling. NPH mener de krav som er foreslått både i alternativ 1 og 2 bør inngå i ny lov (tilskuddene skal benyttes til den NOKUT-akkrediterte del av virksomheten og innenfor lovens formål jfr. § 1-1. Forslaget i alternativ 3 vil etter NPHs mening svekke hovedprinsippet.

Utdelingsregulering i private institusjoner som mottar statlig tilskudd § 8-3(3)

Alle alternativer viderefører et utbytteforbud for de private institusjoner som mottar statlig tilskudd. NPH gir sin tilslutning til en slik videreføring.

Utdelingsregulering i private institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd § 8-3(4)

Høringsrunden i etterkant av Andreassengruppens rapport viste at det er uenighet blant NPHs medlemsinstitusjoner om behovet for et totalt utdelingsforbud. Noen gir sin tilslutning til et slikt forbud. Andre finner rimelige grunner for at det kan åpnes for at eier kan ta utbytte fra virksomheten.

Forutsatt at uh-loven har utbytteforbud som et klart hovedprinsipp, kan NPH se det rimelig i at private høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd over statsbudsjettets kap.260 innrømmes en unntaksbestemmelse. Dette av hensyn til etablert praksis og argumentasjonen i høringsnotatet. Forutsatt at dette etableres som unntaksbestemmelse vil NPH foretrekke en utforming av § 8-3(4) i henhold til alternativ 3.

Forskrift om disponering av statlige tilskudd og egenbetaling §8-3(5)

NPH gir sin tilslutning til det forskriftsbehov som høringsnotatet presenterer. Teksten har foreløpig en viss dublering av tekst elementer som bør saneres. NPH foreslår en rekkefølge på elementene som er overens med «elementrekkefølgen» i overskriften (f.eks. statlige tilskudd/egenbetaling).

3. Transaksjoner med nærstående §8-4

Som vedlegg til Andreassengruppens rapport forelå en såkalt «stresstest» som beskrev private høyskoleeieres muligheter til ikke å la statlige tilskudd komme studentene til gode. Et statlig tilsyn forutsetter et tydelig mandat i regelverket. NPH mener forslaget til ny § 8-4 ivaretar behovet for et slikt mandat. NPH gir derfor sin tilslutning til forslaget.

4. Tilsyn §8-5

NPH støtter forslaget, jf. det som er anført ovenfor. NPH mener forslaget innebærer at Departementet heretter vil føre tilsyn med alle private høyere utdanningsinstitusjoner uansett om disse mottar statlige tilskudd eller ikke. Det bør i den forbindelse bli vurdert om det bør etableres et eget årlig rundskriv til de institusjonene som ikke mottar Departementets årlige tilskuddsbrev. NPH mener et departementalt tilsyn med alle private høyskoler i forhold til dagens praksis, vil fordre økte krav til transparens, rapportering og lovfestede reaksjoner ved

brudd på bestemmelsene. Av hensyn til det generelle omdømmet for norsk høyere utdanning er det viktig å føre tilsyn med at også private høyskolestyrer forvalter en forsvarlig egenkapital som garanterer studentene minst ett års studier osv.

5. Rapportering §8-6

NPH støtter forslaget, jf. det som er anført ovenfor. NPH har tidligere påpekt behov for et forsterket rapporteringskrav også overfor all utdanningsvirksomhet som er NOKUT-godkjent uansett om institusjonen mottar statlig tilskudd eller ikke.

6. Regnskap og revisjon §8-7

NPH mener forslaget til bestemmelsens andre ledd bør endres. NPH mener kravene om økonomisk skille, inkludert krav til regnskap og revisjon stort sett bør være likelydende for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. For en institusjonsakkreditert privat høyskole bør det ikke være for tydelige avgrensninger for hva som er akkreditert og ikke-akkreditert del av virksomheten. NPH forutsetter f.eks. at private institusjoners eierskap i egne undervisningsbygg blir å regne som en akkreditert del av virksomheten. NPH finner det derfor heller ikke formålstjenlig at det skal stilles krav om at den akkrediterte utdanningsvirksomheten skal være eget rettssubjekt. Nødvendig segmentinformasjon bør kunne kreves så vel i forskrift som i de årlige tilskuddsbrev og fremgå av den årlige regnskapsrapportering.

7. Reaksjoner §8-8

NPH støtter forslaget, jf. det som er anført ovenfor

Med vennlig hilsen for
NETTVERK FOR PRIVATE HØYSKOLER

Arne J.Eriksen
NPH-sekretær