Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.

0032 OSLO

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Deres referanse |  | Vår referanse |  | Vår dato |
|   |  | 17/209-20 |  | 22.01.2019 |

# Regelverk for finansiering av etter- og videreutdanning

**Bakgrunn**

Universitets- og høgskolerådet (UHR) nedsatte våren 2018 en arbeidsgruppe som utarbeidet rapporten *Tolking av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)*. UHRs styre har i ettertid behandlet rapporten og anbefalt den til institusjonene i sektoren. Universitets- og høgskolerådets strategiske enhet for administrasjon er bedt om å følge opp spørsmål og innspill som har kommet i ettertid. Regelverket oppleves fortsatt som uklart på enkelte områder og det er behov for en tydeliggjøring både på kort og lang sikt.

I første del av brevet tar vi opp uklarheter i dagens regelverk. Spørsmål vi stiller i denne delen er i første rekke rettet til Kunnskapsdepartementet (KD). For å hjelpe institusjonene videre i arbeidet med å følge opp arbeidsgruppen rapport ber vi departementet om en tydeliggjøring av enkelte punkter i dagens regelverk som fortsatt tolkes svært forskjellig i UH-sektoren.

I siste del av brevet ber vi om vurdering av endringer i dagens regelverk. Her henvender vi oss i første rekke til utvalget som arbeider med ny lov for universiteter og høyskoler. Det er et stort behov for å gjennomgå regelverket på nytt, både når det gjelder tydelighet og hensiktsmessighet. Særlig anmodes lovutvalget om å inkludere egenbetalingsforskriften i sitt arbeid, dersom dette ikke allerede er satt på dagsordenen.

For oversiktens del sendes hele brevet både til Kunnskapsdepartementet og til lovutvalget.

**Tolking av dagens regelverk**

Det er i hovedsak egenbetalingsforskriften, statsstøtteregelverket og BOA-reglementet [[1]](#footnote-1) som er styrende for når det er mulig å ta betalt for videreutdanningstilbud. Vedlagte rapport omhandler hovedsakelig unntakene i egenbetalingsforskriften og gjelder tilbud rettet mot enkeltstudenter. Da UHR arrangerte opplæringsdag 19. november 2018 med utgangspunkt i utredningene av TDI-modell for EVU, og vedlagte rapport om tolkning av regelverket, ble det reist flere konkrete spørsmål knyttet til regelverket rundt etter- og videreutdanning. Sektoren ønsker avklaringer som er tilgjengelig for alle for å hindre misforståelser og sikre at aktiviteten er innenfor gjeldende regelverk. Vi ber om svar på følgende spørsmål:

**Spørsmål 1: Vurdering av rapporten**

Vi ber om Kunnskapsdepartementets vurdering av rapporten [Tolking av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)](https://innsyn.uhr.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018001072&dokid=40149&versjon=1&variant=A&). Er det tolkninger i rapporten som er i strid med departementets forståelse?

**Spørsmål 2: Avgrensning av unntak b i egenbetalingsforskriften**

I diskusjonen av rapporten om regelverket har tolkningen av unntak b[[2]](#footnote-2) i egenbetalingsforskriften fått mest oppmerksomhet. Vi ønsker departementets vurdering av følgende argumentasjon:

Det som er klart er at emner som tilbys mot betaling under unntak b må være *forskjellig* fra emner som tilbys gratis. Læringsutbyttebeskrivelsen må altså være forskjellig for gratis emner og emner under unntak b.

Spørsmålet er hva ordet *normalt* i unntak b betyr: «Fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning». Institusjonene har mange grader med stor grad av valgfrihet, der alle slags emner godkjennes eller kan innpasses.

Den strengeste tolkningen av unntak b vil være at dersom alle emner som en institusjon tilbyr, *kan* inngå i en grad som valgemne eller som valgfri del av et program, vil alle emner institusjonen tilbyr være å anse som del av «studieprogram som fører fram til en grad». Det vil med denne tolkningen ikke finnes reelle unntak b ved en institusjon. En slik tolkning er trolig for streng hvis intensjonen med unntaket er at institusjonene skal kunne tilby noen emner rettet mot andre grupper enn studenter som tar grad.

Departementet har de siste årene innskjerpet gratisprinsippet for obligatoriske studieturer (for ordinære utdanninger som er gratis). Det er nå krav om at obligatoriske studieturer skal være gratis for studenten. Det er imidlertid lov å ha frivillige studieturer mot betaling så framt det foreligger et tilfredsstillende alternativt faglig opplegg for de som ikke har anledning/råd til å delta på slike studieturer.

Hvis dette prinsippet overføres til videreutdanning, kan det argumenteres for at så lenge det finnes et tilstrekkelig godt tilbud med gratis valgemner innenfor de studieprogrammene institusjonen tilbyr, kan det i tillegg tilbys noen «emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning» under unntak b mot betaling. Typisk vil slike emner være rettet mot studenter som er i jobb. De som tar slike emner mot betaling, kan i mange tilfeller få emnene godkjent eller innpasset i ordinære grader hvis de skulle ønske å studere videre, men ingen tvinges til å velge betalingsemner så lenge tilbudet av gratisemner er godt nok. Denne tolkningen vil trolig være mer i tråd med intensjonen da forskriften ble laget. Institusjonene må fortsatt sikre at tilbud under unntakene i egenbetalingsforskriften ikke går på bekostning av bevilgningsfinansiert utdanning og forskning, og at de attraktive emnene tilbys som betalingsemner i stedet for å tilby dem som en del av det ordinære utdanningstilbudet.

Andre emner som kan tilbys mot egenbetaling under unntak b vil være:

* emner på Bachelornivå for studenter som har en Bachelor
* emner på Masternivå for studenter som har en Master

Dette vil være reell videreutdanning for alle som søker. Disse studentene har en grad og betalingsemnene kommer som tillegg til graden på samme nivå. Et typisk eksempel er videreutdanning for lærere som trenger kompetanse i flere undervisningsfag. Det bør være tydelige opptakskrav for slike emner for å dokumentere at de er innenfor unntak b i egenbetalingsforskriften og dermed skille dem fra emner som skal være gratis. Disse emnene kan heller ikke være lik emner som tilbys gratis til andre grupper.

Det har vært diskutert om alle *nettbaserte* videreutdanninger skulle godkjennes under unntak b. I den offentlige utredningen «MOOC til Norge», [NOU 2014:5](https://www.regjeringen.no/contentassets/ff86edace9874505a3381b5daf6848e6/no/pdfs/nou201420140005000dddpdfs.pdf), kapittel 16.1, slås det fast at: «Gratisprinsippet gjelder uavhengig av om utdanningen er steds- etter nettbasert.» Det betyr at unntakene i egenbetalingsforskriften ikke kan avhenge om det er steds- eller nettbasert utdanning.

**Spørsmål 3: Gjenbruk av ordinære emner i erfaringsbasert master (unntak c)**

*Er det begrensinger i adgangen til å ta betalt for emner som inngår i en erfaringsbasert master?*

I noen tilfeller er det ønskelig å tilby emner i en erfaringsbasert master som også tilbys gratis som del av ordinære programmer. Et eksempel kan være et metodeemne som benyttes i en eller flere ordinære gratis mastergrader. Kan ordinære emner som inngår i en erfaringsbasert master tilbys mot betaling på samme måte som for øvrige emner i den erfaringsbaserte masteren?

Egenfinansieringsprosenten fastsettes for programnivå, og studiepoengproduksjonen på hvert enkelt emne rapporteres med programmets egenfinansieringsprosent. Ved å ta betalt for *alle emner* i en erfaringsbasert master der det tas egenbetaling, blir rapporteringen i DBH og dermed resultatbevilgningen, riktig. Hvis gjenbruk av gratis/ordinære emner medfører at de må tilbys gratis, må de knyttes til et annet program og studenten må søke om å få det innpasset i sin erfaringsbaserte mastergrad.

**Spørsmål 4: Undervisning av studenter som betaler i samme rom som ordinære studenter**

Hvis det er anledning til å tilby samme emne for ulike grupper der noen betaler fordi de tar erfaringsbasert master og noen får emnet gratis som del av ordinær utdanning, jf. spørsmål 3, er det da mulig å undervise begge studentgrupper i samme rom*?* Vi forutsetter at alle krav til kvalitet, læringsutbytte, læringsmiljø med videre, oppfylles.

Det hersker betydelig usikkerhet om dette i sektoren.

**Spørsmål 5: Egenfinansieringsprosent**

Det har kommet opp flere spørsmål til beregning av egenfinansieringsprosent:

<https://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/tabell.action?tabellId=347>

*Stemmer det at all ekstern finansiering, både oppdrag, bidrag, salg, skal regnes som «ekstern finansiering» og trekkes fra ved beregning av egenfinansieringsprosent så fremt finansieringen går til drift og ikke til utvikling av studieprogrammet?*

Det er tydelig at inntekter fra oppdrag og salg til enkeltstudenter, jf. unntak i egenbetalings-forskriften, skal trekkes fra. Det er også tydelig at direktefinansiering fra offentlige midler skal trekkes fra, for eksempel i prosjektet «Kompetanse for kvalitet» fra Utdanningsdirektoratet som er nevnt i presiseringen, slik at staten ikke betaler to ganger. Men skal også bidrag og gaver fra bedrifter og private trekkes fra ved beregning av egenfinansieringsprosent?

Presiseringen fra ([januar 2017 gjengitt under](https://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/tabell.action?tabellId=347)) får oss til å stille spørsmål om dette kun gjelder offentlige bidrag, eller også for bidrag fra andre enn offentlige kilder.

I rapporten *Tolking av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)* fremgår det at for å etterleve statsstøtteregelverket må *institusjonen selv finansiere hovedparten av kostnadene*(> 51 %) for at aktiviteten skal regnes som ikke-økonomisk aktivitet. I statsstøtte-sammenheng vil bidrag og gaver regnes som penger som kommer til institusjonen og som institusjonen igjen kan legge inn som del av sin egenfinansiering. De blir å regne som offentlige midler. Hvis et studieprogram er finansiert som et spleiselag gjennom bidrag fra bedrifter og tilbudet er gratis for studenten, vil aktiviteten regnes som ikke-økonomisk. Finansieringen av programmet vil i statsstøtterettslig forstand anses som 100 % finansiert av offentlige penger fordi institusjonen fikk bidrag som legges inn i programmet, uten motytelse.

Hvis alle bidrag og gaver skal trekkes fra ved beregning av egenfinansieringsprosent til DBH, vil egenfinansieringsprosenten slik den er definert på DBHs nettsider ikke bli 100 %, men 0 % i dette tilfellet. Egenfinansieringsprosenten i DBH er dermed ikke et riktig uttrykk for statens egenfinansiering i statsstøtterettslig forstand.

Ved oppdrag, det vil si motytelse, vil aktiviteten alltid regnes som økonomisk aktivitet og offentlig andel finansiering er 0 %, som stemmer med egenfinansieringsprosent i DBH.

**Oppsummering**

For mer informasjon om spørsmålene vi stiller i dette brevet, henviser vi til rapporten [Tolking av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)](https://innsyn.uhr.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018001072&dokid=40149&versjon=1&variant=A&)

Oppsummert ber UHR om svar på følgende spørsmål:

1. Er det tolkninger i ovennevnte rapport som er i strid med departementets forståelse?
2. Hvordan skal unntak b i egenbetalingsforskriften avgrenses?
3. Er det begrensinger i adgangen til å ta betalt for emner som inngår i en erfaringsbasert mastergrad?
4. Kan studenter som betaler, som i en erfaringsbasert master, delta på undervisningen sammen med ordinære studenter som ikke betaler for utdanningen?
5. Hvordan skal ekstern finansiering defineres og håndteres, når egenfinansieringsprosenten skal beregnes?

Det er viktig for UH-sektoren at regelverket utformes og tolkes på en hensiktsmessig måte for den store satsingen som skal gjøres på etter- og videreutdanning. Det er videre viktig å sikre at regelverket er så klart at det ikke gir rom for tvil i tolkningen for institusjonene.

**Innspill til lovutvalget - harmonisering av begrepsbruk**

UHR-Administrasjon ber lovutvalget vurdere om regelverket for finansiering av etter- og i særlig grad videreutdanning er hensiktsmessig utformet gitt det fremtidige kompetansebehovet samfunnet har.

Egenbetalingsforskriften omhandler både ordinær undervisning og etter- og videreutdanning. Det er vanskelig å skille mellom eller definere de ulike begrepene, og det medfører ytterligere tolkningsproblemer når egenbetalingsforskriften heller ikke bruker de samme begrepene.

Det er videre uheldig at det ikke benyttes en konsekvent språkbruk i alle dokumenter og lover og forskrifter, inkludert UH-loven som omhandler ordinær undervisning uten at innholdet er definert nærmere verken i lov eller forskrift. Det følger for eksempel av praksis at oppdrag om ordinær undervisning er tillatt. Skillet mellom gratis utdanning og utdanning mot betaling fra enkeltstudenter eller gjennom oppdrag, bør tydeliggjøres.

Vi vil også peke på at det er uheldig å omtale etter- og videreutdanning i et felles begrep, slik det ofte gjøres. Det gjelder både hvem som er autorisert til å gi utdanningstilbudene, hvilken kompetanse de gir og hvilke rammer det er for finansiering av dem. Dette vil ofte være ulikt.

Vennlig hilsen

|  |  |
| --- | --- |
| Mari Sundli Tveit | Alf Rasmussen |
| styreleder | generalsekretær |

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR

| Vedlegg |
| --- |
|   |

| Kopi til |
| --- |
|   |

1. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-15-1506?q=forskrift%20om%20egenbetaling>, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-regelverk/id430118/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-07-13-reglement-om-statlige-/id734714/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Her henvises det til Egenbetalingsforskriftens § 3-2.Unntak – egenbetaling for kurs og studieprogrammer, der det står at statlige institusjoner kan kreve egenbetaling i følgende tilfeller: a) for kurs. b) *for fag/emner som normalt ikke er del av* *studieprogram som fører fram til* *grad eller yrkesutdanning*. c) for erfaringsbaserte mastergrader. D) av studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert. [↑](#footnote-ref-2)