

Tolking av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)

Veiledende anbefalte retningslinjer for finansiering av
etter- og videreutdanning.

Notat fra en nasjonal arbeidsgruppe oppnevnt av UHR-Administrasjon

15. juni 2018

Innhold

Sammendrag	4
Leseveiledning	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat og oppnevning av arbeidsgruppe	8
2 Definisjoner og klassifisering av EVU.....	9
3 Kostnadsberegning og egenfinansiering	12
3.1 TDI-modell for utdanning.....	12
3.2 Beregning av egenfinansiering.....	12
4 Forståelse av relevante regelverk	14
4.1 Relevant regelverk	14
4.2 Forslag til endringer i egenbetalingsforskriften:	20
4.3 Oppsummering.....	22
5 Praksis i sektoren - analyser og vurderinger	23
5.1 Tallgrunnlag	23
5.2 Fastsettelse av studieavgift for EVU.....	25
5.3 Gratis tilbud versus tilbud med lav studieavgift	26
6 Arbeidsgruppens fortolkning av egenbetalingsforskriften	27
6.1 Bakgrunn for og formålet med egenbetalingsforskriften.....	27
6.2 Handlingsrom i statsstøtteregelverket.....	29
6.3 Hovedregel og unntak	29
6.4 Dokumentasjon av kostnader	31
6.5 Hva ligger innenfor unntak b?	31
7 Veiledende retningslinjer for finansiering av EVU.....	33

8	Anbefalinger for videre arbeid	34
8.1	Hva bør institusjonene gjøre som følge av dette arbeidet?	34
8.2	Innspill til arbeidet med å utforme en strategi for livslang læring	34
	Vedlegg 1: Egenfinansieringsprosent - case	35
	Ordliste	38

Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer arbeidet til en nasjonal arbeidsgruppe oppnevnt av UHR-Administrasjon, med mål om å skape en omforent forståelse for hvordan UH-sektoren bør forholde seg til statsstøttereguleringen, egenbetalingsforskriften, BOA-reglementet og Kunnskapsdepartementets finansieringssystem innenfor etter- og videreutdanning (EVU). Samtidig med denne rapporten sender UHR ut forslag til en totalkostnadsmodell for EVU basert på TDI-metodikken.

Gratisprinsippet i norsk utdanning er lovfestet i universitets- og høyskoleloven § 7-1. Som hovedregel skal studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning, være gratis. Fire unntak fra hovedregelen er definert i forskrift om egenbetaling § 3-2 (1). Egenbetalingen kan dekke kostnadene *fullt ut*, eller *delvis* ved at institusjonen finansierer deler av kostnadene § 3-2 (2). Både forståelsen av innholdet i unntakene og tilbudet av fag/emner og kurs der det tas egenbetaling, varierer mye i sektoren. I tillegg varierer graden av egenbetaling. Noen institusjoner har valgt enten 0 eller 100 % egenfinansiering, men andre benytter hele skalaen mellom 0 og 100 %.

Egenbetalingsforskriften må leses i lys av både gratisprinsippet og statsstøttereguleringen (EØS). Unntakene det kan kreves egenbetaling for avgrenses av gratisprinsippet og institusjonene må selv vurdere om unntakene i egenbetalingsforskriften § 3-2 (1) er oppfylt. Statsstøttereguleringen regulerer grenser for *størrelsen på egenbetalingen* for fag/emner som er en integrert del av institusjonens ikke-økonomiske aktivitet.

Utgangspunktet er at utdanningstilbud som er en *del av det offentlig overvåkede/kontrollerte og finansierte utdanningssystemet*, er **ikke-økonomisk aktivitet**. Innenfor det nasjonale utdanningssystemet har myndighetene stor frihet til å utforme systemet slik de ønsker. Dette gjelder selv om studentene betaler deler av kostnadene. Staten *må* imidlertid betale *hovedparten av kostnadene* for at utdanningen skal anses som ikke-økonomisk aktivitet. Etter dagens rettsforståelse, vil «hovedparten» kunne tolkes som minimum 51 % av de faktiske kostnadene, jf. generaladvokatens syn i Scoula Montessori-sakene.¹ Dette betyr at egenbetalingen fra studentene kan være *inntil 49 %* av kostnadene for *ikke-økonomisk aktivitet*. Dette er ensbetydende med at institusjonenes «egenfinansieringsprosent» for studiepoenggivende tilbud må være *minst 51 %*.

Ved beregning av egenfinansieringsprosent for EVU som har *delvis* ekstern finansiering, er det stykkprisfinansieringen i Kunnskapsdepartementets finansieringsmodell som legges til grunn, ikke faktiske kostnader for utdanningen. Dette betyr at departementet antar at gjennomsnittlige kostnader for studieprogrammene er lik stykkprisfinansieringen. Dette er en rimelig forutsetning selv om institusjonene fritt kan disponere mer eller mindre av rammebevilgningen til et enkelt studieprogram. En slik gjennomsnittsberegning basert på stykkprisfinansiering gjør at vi unngår tidkrevende arbeid for å dokumentere kostnader for hvert enkelt emne.

Andre undervisningsaktiviteter som tilbys i et marked, som kurs (uten studiepoeng), og utdanningstilbud der staten/institusjonen *ikke betaler hovedparten* av kostnadene, er å anse som **økonomisk aktivitet**. Egenbetalingen for tilbudene må i slike tilfeller alltid *dekke totale kostnader, pluss en rimelig margin for fortjeneste*. For økonomisk aktivitet benyttes TDI-modellen for

1

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200949&pageIndex=0&doclang=DA&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=172492>. Se punktene 143-145 hvor dette temaet omtales.

kostnadsberegning. Alternativt kan Kunnskapsdepartementets stykkprisfinansiering benyttes for tilbud som er studiepoenggivende.

I følge statsstøtteregulverket, er det altså *ikke adgang til å ta egenbetaling mellom 49 % og 99 % av kostnadene* for utdanningstilbud. For å klassifisere aktiviteten som ikke-økonomisk eller økonomisk må *hver uavhengige aktivitet* vurderes for seg. Aktiviteter som henger sammen, vurderes samlet.

Institusjonene er selv ansvarlige for å dokumentere at aktiviteten faller inn under ett av unntakene i egenbetalingsforskriften og at egenbetalingen er i tråd med statsstøtteregulverket. Økonomisk aktivitet må holdes atskilt fra ikke-økonomisk aktivitet i institusjonenes regnskap for å unngå kryssubsidiering.

Unntakene i egenbetalingsforskriften § 3-2 (1) kan klassifiseres i økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet slik:

Unntak i § 3-2 (1):	Ikke-økonomisk aktivitet	Økonomisk aktivitet	Egenbetaling (studentbetaling)
a) Kurs		X	100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste
b) Fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning	X	X	Kan velge <i>enten</i> inntil 49 % av totale kostnader (ikke-økonomisk aktivitet), <i>eller</i> 100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste (økonomisk aktivitet)
c) Erfaringsbaserte mastergradsstudier	X	X	Kan velge <i>enten</i> inntil 49 % av totale kostnader (ikke-økonomisk aktivitet), <i>eller</i> 100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste (økonomisk aktivitet)
d) Studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert		X	100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste

Unntak a og d vil *alltid* være økonomisk aktivitet. For unntak b og c kan institusjonene selv velge å klassifisere aktiviteten som økonomisk aktivitet eller ikke-økonomisk aktivitet. Grensene for egenbetaling avhenger av klassifisering som vist i tabellen.

Merk at unntak b: *fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning*, skal tolkes *snevert*. I høringsbrevet til egenbetalingsforskriften skriver KD: «*Institusjonene kan ikke omgå begrensningene i forskriftens § 3-1 ved å dele opp studieprogrammer som normalt fører fram til en grad eller yrkesutdanning for å kunne tilby de som egenbetalingsstudier.*»

Unntak b kan kun omfatte fag/emner som er vesentlig forskjellig fra tilbud som tilbys gratis innenfor rammebevilgningen. Det er derfor ikke tilstrekkelig å tilrettelegge fag/emner for andre målgrupper eller å gjøre utdanningen nettbasert så lenge fag/emnet kan føre frem til, eller inngå, i en grad. Hvis det reklameres for at et fag/emne *kan* innpasses i en grad senere, er det grunn til å tro at dette fag/emnet faller utenfor intensjonen i unntaket. Hver institusjon må bære ansvaret for sin tolkning av unntaket.

Hva bør institusjonene gjøre som følge av dette arbeidet?

- Vurdere om tilbudene som det tas egenbetaling for, er innenfor unntakene i egenbetalingsforskriften (a-d). Unntak b bør vurderes spesielt.
- Vurdere om tilbudene er økonomisk eller ikke-økonomisk aktivitet for å sikre riktig prisberegning.
- Sikre at egenbetalingen er inntil 49 % av kostnadene for ikke-økonomisk aktivitet (dvs. at egenfinansiering må være minst 51 %).
- Sikre at egenbetalingen for tilbud som er oppgitt å være 100 % eksterntfinansiert (dvs. økonomisk aktivitet), faktisk dekker 100 % av kostnadene pluss fortjeneste.

Innspill til andre utvalg

Arbeidsgruppen vil anbefale at både det kommende lovutvalget som nedsettes til å se på UH-loven, og det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget som skal gi innspill til reformen «Lære hele livet», vurderer om rammebetingelsene er tilstrekkelig klart utformet ut fra dagens behov og om de fremmer eller hemmer ønsket om økt EVU-aktivitet. UHR bør benyttes som en pådriver i dette arbeidet.

Leseveiledning

Kapittel 1 beskriver bakgrunn for arbeidet og mandat for arbeidsgruppen. I kapittel 2 defineres sentrale begreper som benyttes i denne rapporten. Kapittel 3 omhandler kostnadsberegning for EVU og beregning av egenfinansiering. Kapittel 4 omhandler lover og regler. Dette kapitlet samsvarer med notatet som ble sendt fra UHR til KD i april 2018. Avsnitt 4.1 inneholder arbeidsgruppens forståelse av de ulike regelverkene og avsnitt 4.2 inneholder spørsmål til egenbetalingsforskriften, og forslag til hvordan regelverket kan presiseres i forskriften og i merknaden til de ulike bestemmelsene.

I kapittel 5 følger analyser og vurderinger av dagens praksis med egenfinansiering av EVU i sektoren. Kapittel 6 inneholder arbeidsgruppens fortolkning av egenbetalingsforskriften og kapittel 7 inneholder forslag til veiledende retningslinjer for finansiering av EVU. Kapittel 8 inneholder anbefalinger for videre arbeid.

Vedlegg 1 inneholder et case som viser inntekter med ulik egenfinansieringsprosent.

En ordliste ligger til slutt i rapporten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Politiske signaler gitt i Meld. St. 16 2016/17 tilsier et økt satsing på livslang læring i årene framover. I omtalen av regjeringens prioriteringer og forventninger i Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev for 2018 løftes bl.a. livslang læring og dimensjonering av studietilbud fram som områder som vil ha særlig oppmerksomhet framover. Livslang læring er viktig for å legge til rette for nødvendig omstilling og fornying for den enkelte og for samfunns- og arbeidsliv. Kunnskapsdepartementet (KD) peker i tildelingsbrevet på at universiteter og høyskoler er underutnyttet som bidragsytere til etter- og videreutdanning (EVU).

UHRs økonomiutvalg nedsatte i 2016 en arbeidsgruppe for å utrede en totalkostnadsmodell for EVU (TDI-modell for utdanning). Mandatet for TDI-arbeidsgruppen var *å lage en enkel budsjettmodell for etter- og videreutdanning som den enkelte UH-institusjon står fritt til å benytte*. Underveis i arbeidet hadde TDI-arbeidsgruppen behov for å få avklart om det er lovlig for institusjonene å delfinansiere EVU som er klassifisert som salg hvor enkeltstudenter betaler deltakeravgift. UHR sendte brev til Kunnskapsdepartementet. Både spørsmål og svar er gjengitt her:

UHR sendte brev til Kunnskapsdepartementet (KD) 20.05.2017:

BOA-reglementet tillater institusjonene å delfinansiere EVU-kurs som er klassifisert som bidrag, mens det ikke gir mulighet til å delfinansiere EVU-kurs klassifisert som oppdrag eller salg. Dette kommer som følge av EØS-regelverket som skal hindre ulovlig konkurranse-er- og vridende støtte.

Imidlertid gis det i Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (§ 3-2) en åpning for at statlige institusjoner kan delfinansiere kurs, erfaringsbaserte mastergradsstudier og oppdragsfinansierte studieprogram eller fag/emner med egne midler.

Forskrift om egenbetaling tillater dermed institusjonene å delfinansiere EVU-kurs som klassifiseres som salg med egne midler, mens BOA-reglementet ikke tillater dette. De to forskriftene ser altså ut til å gi ulik tolkning og vil medføre ulike økonomiske konsekvenser med finansiering av salgskurs.

Det vil derfor være av stor betydning å få avklart om det er lovlig for institusjonene å delfinansiere EVU-kurs som er klassifisert som salg hvor enkeltstudenter betaler deltakeravgift.

Universitets- og høyskolerådet ber Kunnskapsdepartementet om å klargjøre overnevnte forhold.

KDs svar til UHR 24.05.2017:

Et av formålene med den nye versjonen av Rundskriv F-07/2013 var å sikre at delfinansiering av eksterntfinansiert aktivitet ikke kommer i konflikt med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Dette er et viktig forhold som institusjonene må ta hensyn til når de planlegger slike

tiltak. Kravene som settes til institusjonene i rundskriv F-07/2013 er utformet på en måte som etter departementets syn bidrar til å ivareta forpliktelsene etter EØS-avtalen. I enkelte svært begrensede tilfeller vil det likevel kunne være adgang til å kreve egenbetaling for et tilbud der også institusjonen finansierer deler av kostnadene. Det er dette som er angitt i forskrift om egenbetaling § 3-2 annet ledd. Denne forskriften må imidlertid leses i lys av andre kilder, inkludert Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Det vil si at det ikke er faktisk motstrid mellom forskrift om egenbetaling og Rundskriv F-07/2013. Departementet vil vurdere om dette kan fremkomme på en mer hensiktsmessig måte.

UH-institusjonene tolker brevet dit hen at EVU-aktiviteter som utgangspunkt enten skal fullfinansieres av deltakerne eller være gratis. Kun unntaksvis skal det være anledning til samfinansiering, som vil si delvis finansiering fra institusjonene og egenbetaling fra deltakerne. I brevet gis det ingen klare føringer for når unntaksregelen kan benyttes og hvor stor egenbetalingen fra deltakerne kan være i slike tilfeller. Det forklares heller ikke hvordan egenbetalingen fra deltakerne henger sammen med statsstøtteregulverkets kategorier «ikke-økonomisk» og «økonomisk» aktivitet. Det er derfor behov for ytterligere avklaringer og presiseringer fra KD som forvalter av egenbetalingsforskriften, slik at det blir en enhetlig forståelse og praksis blant institusjonene.

1.2 Mandat og oppnevning av arbeidsgruppe

For å avklare rammebetingelsene for EVU ytterligere, satte UHR-Administrasjon høsten 2017 ned en ny arbeidsgruppe med følgende mandat:

UHR oppretter en arbeidsgruppe som bes om å utrede forståelsen av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanningsvirksomhet (EVU) i UH-sektoren. Målet for arbeidsgruppens arbeid er å skape en omforent forståelse for hvordan UH-sektoren bør forholde seg til statsstøtteregler, egenbetalingsforskriften, BOA-reglementet og Kunnskapsdepartementets finansieringssystem innenfor EVU-området. Arbeidsgruppens arbeid skal munne ut i veiledende anbefalte retningslinjer for finansiering av etter- og videreutdanning.

Arbeidsgruppen bes om å levere sitt forslag til retningslinjer innen 15. juni 2018. Forslaget vil bli sendt på høring i UH-sektoren, før det legges frem for UHRs styre. Det gis ikke økonomisk tilskudd til arbeidet i gruppen, men forutsettes at de deltakende institusjonene selv dekker utgifter til reise og medgått arbeidstid.

Deltakere i arbeidsgruppen er:

- Ann Marit Roterud Espe, juridisk seniorrådgiver, Avdeling for utdanning og studiekvalitet, Universitet i Sørøst-Norge
- Vigdis Johansen, avdelingsdirektør, Senter for etter- og videreutdanning, NMBU
- Kristin Reiso Lawther, kontorsjef, Kontor for etter- og vidareutdanning, Høgskulen på Vestlandet
- Lise Trondsen Sagdahl, seniorrådgiver, Avdeling for Virksomhetsstyring, NTNU (leder)
- Rune Ø. Sandaker, seksjonssjef for økonomitjenester, Økonomiavdelingen, Universitetet i Sørøst-Norge

- Hanne Sjørgjerd, seniorrådgiver (jurist), Avdeling for Virksomhetsstyring, NTNU
- Ingunn Welle, økonomidirektør, Høgskulen i Volda.
- Kirsti Robertsen Aarøen, ass. økonomidirektør, Økonomiavdelingen Universitetet i Bergen.

Prosess

Arbeidsgruppen har hatt seks møter i perioden 13.12.17 til 13.06.18. Fire møter ble gjennomført via skype og arbeidsgruppen var samlet to ganger i Oslo. Arbeidsoppgaver har blitt fordelt internt i gruppen underveis i prosessen.

Som del av utredningen, deltok Hanne M. Sjørgjerd og Lise T. Sagdahl fra NTNU på ekspertseminar om statsstøtte 12.-14. april 2018: *EStAL Seminar: Mapping the Boundaries of the Market, Notion of Aid – Economic Activity – State Resources – Advantage*. Seminaret var lagt opp slik at deltakerne på forhånd kunne sende inn sine problemstillinger og få råd fra ledende eksperter i Europa på statsstøttereguleringen.

Representanter fra arbeidsgruppen møtte Kunnskapsdepartementet 25.05.2018 for å utdype og drøfte brev som ble sendt fra UHR til KD 25.04.2018 (gjengitt i kapittel 4 i denne rapporten).

2 Definisjoner og klassifisering av EVU

Egenbetalingsforskriften, BOA-reglementet og statsstøttereguleringen benytter ulike begreper for utdanningsaktiviteter. I denne rapporten velger vi å benytte følgende definisjoner fra egenbetalingsforskriften²:

Fag/emne: fag/emner er de minste studiepoenggivende enheter med faglig innhold fastsatt av institusjonen

Studieprogram: studieprogram er en gitt samling fag/emner som er fastsatt i studieplan, som studenter tas opp til, og som fører fram til grads- eller yrkesutdanning

Kurs: utdanning som ikke gir studiepoeng

Vi skiller mellom etterutdanning og videreutdanning slik:

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-15-1506>

Etterutdanning: *kurs* som gir vedlikehold og oppdatering av kompetanse innenfor et område eller stilling uten å gi formell kompetanse. Etterutdanning er kortere kurs som ikke avsluttes med eksamen eller gir studiepoeng, og som ikke inngår i et gradssystem.

Videreutdanning: *fag/emner* som gir formell kompetanse på universitets- eller høyskolenivå og studiepoeng innenfor eller utenfor gradssystemet. Videreutdanninger er ment å tilpasses samfunnet og arbeidslivets behov, og tar opp kvalifiserte kandidater på eget opptak. Videreutdanning kan f.eks. være frittstående enkeltemner, fagprogram med en serie eller samling av fag/emner rettet mot en bestemt målgruppe eller fagområde eller erfaringsbaserte masterprogrammer.

Etter- og videreutdanning (EVU) kan klassifiseres i *økonomisk* og *ikke-økonomisk* aktivitet, jf. statsstøttereguleringen³ og i bidragsprosjekter, oppdragsprosjekter og salg, jf. BOA-reglementet⁴, slik:

Ikke-økonomisk aktivitet (non-economic activity): The Authority considers that the following activities are generally of a non-economic character: “*public education organised within the national educational system, predominantly or entirely funded by the State and supervised by the State is considered as a non-economic activity*”⁵.” (Utdanningstilbud som er en del av det offentlig overvåkede/kontrollerte og finansierte utdanningssystemet.)

Økonomisk aktivitet: EVU som ikke faller inn under definisjonen av *ikke-økonomisk aktivitet* over.

Bidrag: EVU hvor ekstern bidragsyter ikke krever kontroll på hvem som tas opp på. Institusjonen kan delfinansiere EVU-aktiviteten med egne midler. Bidrag er *ikke-økonomisk aktivitet*.

Oppdrag: EVU hvor oppdragsgiver bestemmer hvem som skal delta. Oppdragsgiver skal dekke alle kostnader, både direkte og indirekte kostnader. I tillegg skal det beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget. Oppdrag er *økonomisk aktivitet*.

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-regelverk/id430118/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-07-13-reglement-om-statlige-/id734714/>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2014C0271&from=EN>, (19)

Salg: EVU hvor det er fri påmelding og enkeltstudenter betaler deltakeravgift. Salg kan være både *ikke-økonomisk* og *økonomisk aktivitet* avhengig av om det anses som del av det offentlige kontrollerte og finansierte utdanningssystemet eller ikke:

- For salg som er *økonomisk aktivitet*, skal studenten(e) dekke alle direkte og indirekte kostnader som aktiviteten fører med seg, og det skal beregnes en rimelig fortjeneste⁶.
- For salg som er *ikke-økonomisk aktivitet*, beregnes kostnader uten fortjeneste. Her kan institusjonen gå inn med egenfinansiering.

Merk at NOKUTs tilsynsforskrift er den samme for all studiepoenggivende utdanning. Det vil si at det er de samme kvalitetskravene som skal oppfylles, uavhengig av utdanning, eller utdanningsinstitusjon.

⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/09b2321172214bbab182515b50d06da4/eksempler-pa-klassifisering-og-forvaltning-av-bidrags--og-oppdagsfinansiert-aktivitet-boa-2018.pdf>

3 Kostnadsberegning og egenfinansiering

3.1 TDI-modell for utdanning

UHRs TDI-arbeidsgruppe har levert forslag til en modell for å beregne totale kostnader for EVU basert på metodikken i TDI-modellen for forskning. UHR sender forslaget på høring sammen med denne rapporten. Totalkostnadsmodellen vil gi institusjonene et grunnlag for å beregne kostnader og dermed priser, for emner og kurs som tilbys som EVU.

3.2 Beregning av egenfinansiering

Kunnskapsdepartementets finansieringskategorier med basis- og resultatkomponent er gitt i Statsbudsjettet⁷, jf. vedlegg 1. Til sammen utgjør basis og resultatkomponent stykkprisfinansieringen for en fullfinansiert studieplass.

Ved beregning av egenfinansieringsprosent for EVU som har *delvis* ekstern finansiering, er det *stykkprisfinansieringen* fra KD⁸ som legges til grunn, *ikke faktiske kostnader* for utdanningen (som kan finnes ved hjelp av ny TDI-modell for EVU). Det betyr at KD antar at gjennomsnittlige kostnader for studieprogrammene er lik stykkprisfinansieringen. Dette er en rimelig forutsetning selv om institusjonene fritt kan disponere mer eller mindre av rammebevilgningen til et enkelt studieprogram. En slik gjennomsnittsberegning basert på stykkprisfinansiering gjør at vi unngår tidkrevende arbeid for å dokumentere kostnader for hvert enkelt emne.⁹

I DBH defineres egenfinansieringsprosenten for etter- og videreutdanning slik:

1. For programmer der det IKKE gis uttelling for oppnådde kvalifikasjoner¹⁰:
$$((\text{Basis} + \text{Uttelling studiepoeng}) - \text{Ekstern finansiering}) / (\text{Basis} + \text{Uttelling studiepoeng}) * 100 = \text{egenfinansieringsprosent.}$$
2. For programmer der det gis uttelling for oppnådde kvalifikasjoner (kandidat):
$$((\text{Basis} + \text{Uttelling studiepoeng} + (\text{Uttelling kandidater} / \text{Programmets studiepoeng} / 60)) - \text{Ekstern finansiering}) / (\text{Basis} + \text{Uttelling studiepoeng} + (\text{Uttelling kandidater} / \text{Programmets studiepoeng} / 60)) * 100 = \text{egenfinansieringsprosent}$$

Egenfinansieringsprosenten beregnes altså for alle studieprogram, og den avhenger både av finansieringskategori i finansieringssystemet og av størrelsen på den eksterne finansieringen (fra student eller andre som dekker kostnaden for studenten).

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-statsbudsjettet-2018-for-universiteter-og-hogskolar.pdf>, 3.4 og 4.2.2.2

⁸ <http://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/kategorier.action>

⁹ Frem til i dag har sektoren ikke hatt en omforent beregningsmodell for totale kostnader for EVU. Ny TDI-modell åpner for beregning av faktiske kostnader. Dette forandrer imidlertid ikke dagens krav til beregning av egenfinansieringsprosent for programmer som har delvis ekstern finansiering i form av egenbetaling.

¹⁰ Dvs. at det kun gis uttelling på studiepoengproduksjon. Programmet leder altså ikke til kandidat. Se beskrivelse av finansieringssystemet her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kd-20152016/id2455670/>

Summen av egenbetaling (det studenten betaler) og egenfinansiering (det institusjonen finansierer) er lik kostnader gitt i KDs finansieringssystem. Summen av egenfinansieringsprosent og egenbetalingsprosent er 100 prosent.

Vedlegg 1 inneholder et case som viser hvilken total finansiering en institusjonen kan få avhengig av egenfinansieringsprosent på et studieprogram i kategori C uten kandidatproduksjon.

4 Forståelse av relevante regelverk

Dette kapittelet samsvarer med et notat som arbeidsgruppen utarbeidet og som UHR sendte til KD 26.04.18. Vi oppsummerer i notatet relevante regelverk og foreslår endringer i egenbetalingsforskriften. Siden det ikke er realistisk å få endring i forskriften innenfor rimelig tidshorisont, har arbeidsgruppen gitt sin fortolkning av egenbetalingsforskriften i kapittel 6.

Vi gjengir likevel brevet til KD som innspill til gjennomgangen av universitets- og høyskoleloven, med tilhørende forskrifter. Arbeidsgruppens fortolkning i kapittel 6 bygger på redegjørelsen i notatet til KD.

4.1 Relevant regelverk

Etter- og videreutdanningsaktivitetene forholder seg til egenbetalingsforskriften¹¹, Reglement F-07-13 (BOA-reglementet)¹² og statsstøtteregelverket¹³. Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av de aktuelle regelverkene.

a) Egenbetalingsforskriften

Utgangspunktet i Norge er at utdanning skal være gratis. Det innebærer at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning, jf. universitets- og høyskoleloven § 7-1.

Unntak fra gratisprinsippet er regulert i egenbetalingsforskriften. Det følger av forskriften § 1-1 at egenbetalingsforskriften gjelder for:

*institusjoner med virksomhet regulert av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. **Forskriften regulerer institusjonenes adgang til å kreve egenbetaling for studietilbud som er rettet mot enkeltstudenter, betaling for andre utgifter knyttet til studietilbud, vederlag for eksamenskandidater uten eksamensrett, samt private institusjoners disponering av egenbetaling og statstilskudd. Forskriften gjelder ikke studietilbud som tilbys som oppdrag.***

Oppdrag er definert i § 1-2:

omsetning av forsknings-, undervisnings- og andre tjenester mot vederlag, og som ikke er rettet mot enkeltstudenter.

¹¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-15-1506>

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-07-13-reglement-om-statlige-/id734714/>

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-regelverk/id430118/>

Den økonomiske aktiviteten ved institusjonene, dvs. oppdragsvirksomheten, er regulert av annet regelverk, bl.a. BOA-reglementet.

Av egenbetalingsforskriften § 3-2 fremgår når det er lov å ta betalt fra enkeltstudenter:

§ 3-2. Unntak - egenbetaling for kurs og studieprogrammer

(1) 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 mastergradsstudier.

d) av studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert.

(2) Egenbetalingen kan dekke kostnadene fullt ut, eller delvis ved at institusjonen finansierer deler av kostnadene.

(3) Styret selv fastsetter retningslinjer for godkjenning og fastsetting av egenbetaling. Styret, eller den styret delegerer til, godkjenner at det aktuelle kurset, fag/emne eller studieprogrammet finansieres med egenbetaling etter disse bestemmelsene, og fastsetter hvor stor egenbetalingen skal være.

Unntaksbestemmelsen i første ledd bokstav a til d er uttømmende, og innebærer at det ikke er adgang til å kreve egenbetaling av studentene med mindre man er innenfor ett av unntakstilfellene.

Av andre ledd fremgår at betalingen enten kan dekke kostnadene fullt ut eller delvis. Det oppstilles ingen fordeling av kostnadene mellom enkeltstudenten og institusjonen, og det fremgår ikke av bestemmelsen hvorvidt det er en øvre grense for egenbetalingen.

Det fremgår heller ikke uttrykkelig av forskriften om det er anledning til å ta fortjeneste på aktivitetene som er listet opp i a til d. Spørsmålet om fortjeneste omhandles kun i § 3-1 (3):

Statlige institusjoner skal ikke ha økonomisk fortjeneste på samarbeid med andre virksomheter om egenbetalingsfinansierte studieprogrammer eller fag/emner som de etter denne forskrift ikke kan tilby selv.

Her legges det til grunn at institusjonene ikke kan ha fortjeneste på fag/emner som institusjonene selv ikke tilbyr etter egenbetalingsforskriften.

b) Reglement F-07-13 (BOA-reglementet)

F-07-13 beskriver institusjonenes samhandling med eksterne parter. Reglementet oppstiller 4 kategorier for samhandling:

- Bidragsfinansiert aktivitet
- Oppdragsfinansiert aktivitet
- Gaver
- Salg

Med bidragsfinansiert aktivitet forstås «prosjekter hvor institusjonen henter støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder **uten at det foreligger krav om motytelse** fra institusjonen når avtale om støtte inngås».

Med oppdragsfinansiert aktivitet forstås «prosjekter institusjonen utfører **mot betaling fra ekstern(e) oppdragsgiver(e) når det foreligger et krav om motytelse** fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås».

Ved bidragsfinansiert aktivitet har institusjonene lov til å gå inn med egenfinansiering. Ved oppdragsfinansiert aktivitet skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader institusjonen har, samt en rimelig fortjeneste. Salg omfattes ikke av reglementet og omtales kun i en eksempeltabell som følger med reglementet.

Finansiering av EVU-aktiviteter er nevnt i reglementets pkt. 2.2.: «*Finansiering av utdanningstilbud som er rettet mot enkeltstudenter skal skje i overensstemmelse med forskrift om egenbetaling.*»

Dette er utdypet videre i veilederen til F-07-13: «*Det vil variere om etter- og videreutdanning skal klassifiseres som bidrags- eller oppdragsfinansiert aktivitet, gave eller salg. Etter- og videreutdanning rettet mot enkeltstudenter skal gjennomføres i overensstemmelse med forskrift om egenbetaling, og kan i de fleste tilfeller klassifiseres som salg.*»

I tilknytning til reglementet det er det utarbeidet en eksempeltabell¹⁴ for å lette klassifiseringen av EVU-aktiviteter.

c) Statsstøtteregelverket

Etter EØS-avtalen er det ikke anledning til å gi offentlig støtte til enheter som driver økonomisk aktivitet. Det vil bli ansett som ulovlig statsstøtte til foretak. Forbudet skal sikre likebehandling mellom aktører, samtidig som det skal gjøre det mulig for nye aktører å

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/09b2321172214bbab182515b50d06da4/eksempler-pa-klassifisering-og-forvaltning-av-bidrags--og-oppdagsfinansiert-aktivitet-boa-2018.pdf>. Denne må leses i lys av statsstøtteregelverket.

komme inn på markedet. Det er derfor viktig å definere hva som er økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet.

Å tilby utdanning til befolkningen er tradisjonelt ansett som et nasjonalt anliggende på lik linje med å dekke innbyggernes sosiale, kulturelle og helsemessige behov. Utdanningstjenester som organiseres innenfor rammene av det nasjonale utdanningssystemet og som finansieres og kontrolleres av staten, anses som ikke-økonomisk aktivitet, og aktivitet staten fritt kan finansiere. Dette fremgår også av Efta Surveillance Authority's (ESA) guideline om støtte til R&D&I og ESA's notion of aid¹⁵:

28. Public education organised within the national educational system funded and supervised by the State may be considered as a non - economic activity. The Court of Justice held that the State: 'by establishing and maintaining such a system of public education and financed entirely or mainly by public funds and not by pupils or their parents [...] does not intend to become involved in activities for remuneration, but carries out its task towards its population in the social, cultural and educational areas'.

ESA har gjennom sin praksis trukket opp et skille mellom økonomisk- og ikke-økonomisk aktivitet i forbindelse med støtte til videregående skoler i Norge som tilbyr maritim- og offshoreundervisning som en del av den offentlig finansierte yrkesutdanningen. Tilbudet til elevene i de videregående skolene ble ansett som ikke-økonomisk aktivitet, mens fylkeskommunens kurs som ble tilbudt i markedet mot betaling ble ansett som økonomisk aktivitet. Tilsvarende betraktninger ble lagt til grunn ved vurderingen til sikkerhetskurs i regi av Universitet i Tromsø. Dette tilbudet ble ansett som ikke-økonomisk aktivitet da kursene var tilbudt som en del av universitets gratis bachelor-program og kun for studenter som var tatt opp på programmet. ESA la avgjørende vekt på at kurset var en del av det offentlig finansierte og kontrollerte alminnelige studietilbudet.

ESA guideline oppstiller ikke et krav om at utdanningen må være fullfinansiert av det offentlige. Det er kun et krav om at utdanningen må være finansiert «entirely» eller «mainly» av det offentlige. Det tydeliggjøres ytterligere av det påfølgende avsnittet i ESAs notion of aid hvor det oppstilles en grense mot det som anses som økonomisk aktiv:

29. The non - economic nature of public education is in principle not affected by the fact that pupils or their parents sometimes have to pay tuition or enrolment fees which contribute to the operating expenses of the system. Such financial contributions often only cover a fraction of the true costs of the service and can thus not be considered as remuneration for the service provided. They therefore do not alter the non - economic nature of a general education service predominantly funded by the public purse. These principles can cover public educational services such as vocational training, private and public primary schools

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2014C0271&from=EN> og <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2017C0003&from=EN>

and kindergartens, secondary teaching activities in universities and the provision of education in universities.

30. Such public education services must be distinguished from services financed predominantly by parents or pupils or commercial revenues. For example, higher education financed entirely by students clearly fall within the latter category. In certain EEA State's public entities can also offer educational services which, due to their nature, financing structure and the existence of competing private organisations, are to be regarded as economic.

Det går altså et skille mellom offentlig finansiert og kontrollert utdanning som anses som ikke-økonomisk aktivitet og det som anses som utdanningstjenester (økonomisk aktivitet) som tilbys i et marked. Dette prinsippet gjelder for alle typer utdanning som det offentlige tilbyr sine innbyggere, fra barnehage til gjennomføring av universitetsutdanning. Det enkelte land har en stor frihetsgrad i å definere hva som anses som en del av den offentlig finansierte og kontrollerte utdanningen som myndighetene ønsker å tilby sine innbyggere. Å tilby utdanning bygger på en solidaritetstankegang.

Spørsmålet som oppstår i forlengelsen av dette er graden av finansiering det offentlige må bidra med for at utdanningstilbudet skal anses som «mainly» eller «predominantly» offentlig finansiert utdanning. Ved vurderingen av dette må det ses hen til hvor stor andel av de reelle kostnadene den private betalingen utgjør.

Det har hittil ikke blitt trukket noen klar grense for hva som anses som «mainly» eller «predominantly». I barnehagesaken (Sak E-5/07 Private barnehagers landsforbund) konkluderte EFTA-domstolen med at offentlige barnehager ikke driver økonomisk aktivitet. Vedtaket om barnehageplass er et forvaltningsrettslig vedtak, og det forhold at foreldrebetalingen utgjør 20 % av inntektene endrer ikke dette.

For private grunnskoler i Norge utgjør foreldrebetalingen 15 % og den offentlige finansieringen 85 %. Det anses for å være i overensstemmelse med statsstøtteregelverket.

Den 11. april 2018 fremsatte generaladvokaten et forslag til avgjørelse til European Court of Justice hvor nivået på betaling omtales. Generaladvokaten gir uttrykk for at utdanning anses som ikke-økonomisk aktivitet såfremt hovedparten av kostnadene dekkes av det offentlige.¹⁶

Dette kan tolkes dit hen at dersom det offentlige dekker mer enn halvparten av kostnadene, dvs. 51 % eller mer, vil offentlig utdanning fortsatt anses som ikke-økonomisk aktivitet. Riktignok var det ingen direkte kobling mellom betalingen fra studenten/foreldrene og utgiftene i den omtalte saken, men de generelle uttalelsene fra generaladvokaten innebærer

16

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200949&pageIndex=0&doclang=DA&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=172492>. Se punktene 143-145 hvor dette temaet omtales.

en slik kobling. Det er forventet dom i saken før sommeren eller rett etter sommeren 2018. Domstolen vil kunne komme til et annet resultat eller modifisere generaladvokatens syn.

Hver aktivitet må vurderes separat for å avgjøre om aktiviteten er ikke-økonomisk eller økonomisk. Det er ikke anledning til å foreta vurderingen basert på all undervisning sett under ett. Hver uavhengige aktivitet må altså vurderes separat. En aktivitet kan imidlertid bestå av flere integrerte deler. Et eksempel på dette er en master i entreprenørskap. Det forhold at studentene i løpet av masteren skal etablere og drive en bedrift (bedriftsetablering anses normalt som en økonomisk aktivitet) medfører ikke at professorenes veiledning endrer karakter fra ikke-økonomisk til økonomisk. Studentenes bedriftsetableringer blir sett på som en integrert del av utdanningsløpet, og utdanning er som kjent ikke-økonomisk aktivitet.

Aktiviteter som ikke faller inn under det offentlig finansierte og kontrollerte utdanningssystemet, vil normalt anses som økonomisk aktivitet. Tilsvarende gjelder dersom student-/foreldrebetalingen dekker hovedparten av de reelle kostnadene. Ved utdanningstilbud som anses økonomisk aktivitet, skal deltakerne/bestilleren dekke alle kostnader knyttet til aktiviteten pluss en rimelig fortjeneste. Institusjonene vil ikke ha anledning til å benytte inntekter gitt til den ikke-økonomiske aktiviteten til å betale/finansiere den økonomiske aktiviteten (kryss-subsidiering).

d) Oppsummering og tydeliggjøring av problemstillingen

Gjennomgangen viser at staten etter statsstøttereguleringen har anledning til å kreve betaling fra deltakerne for EVU-aktivitet som defineres som ikke-økonomisk aktivitet (så fremt staten betaler hovedparten av kostnadene). Staten kan ikke delfinansiere EVU-aktivitet som defineres som økonomisk aktivitet.

For arbeidsgruppen er det uklart om egenbetalingsforskriften, som angir unntakene fra gratisprinsippet, samtidig trekker et skille mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet i statsstøttereguleringens forstand eller om egenbetalingsforskriften omfatter begge kategoriene. Dette er et viktig spørsmål fordi svaret kan føre EVU-virksomheten inn i ulike kategorier¹⁷.

Det er derfor behov for ytterligere avklaringer og presiseringer i egenbetalingsforskriften:

- For hvilke EVU-aktiviteter tillates egenbetaling fra enkeltstudenter (dvs. gjøres det unntak fra gratisprinsippet), jf. egenbetalingsforskriften § 3-2 bokstav a til d og under hvilken statsstøtterettslig kategori (ikke-økonomisk eller økonomisk) faller disse aktivitetene?
- Er det en øvre grense for egenbetalingen institusjonene kan kreve fra enkeltstudentene, jf statsstøttereguleringen?

¹⁷ Kategorier: ikke-økonomisk utdanning som er gratis, ikke-økonomisk utdanning mot betaling fra student inntil 49 % av kostnader, og økonomisk aktivitet der student dekker totale kostnader pluss margin for fortjeneste.

- Det følger av hovedregelen i § 3-1 tredje ledd at statlige institusjoner ikke skal ha økonomisk fortjeneste på samarbeid med andre virksomheter om egenbetalingsfinansierte studieprogrammer eller fag/emner som de ikke kan tilby selv. Forskriften regulerer ikke om institusjonene kan og skal legge på et fortjenesteelement når EVU-aktivitetene tilbys i egenregi. Det må klargjøres når institusjonene kan og skal legge på et fortjenesteelement ved EVU-aktiviteter som nevnt i § 3-2 bokstav a til d.

4.2 Forslag til endringer i egenbetalingsforskriften:

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1-2 Definisjoner

Arbeidsgruppen foreslår å definere begrepet «egenbetaling». Videre foreslås det en mer utfyllende definisjon av «oppdrag», hvor BOA-reglementets angivelse av begrepet tas inn.

Forslag til ny ordlyd i § 1-2:

I denne forskriften menes ~~med~~:

a) egenbetaling: studentens andel av kostnadene ved studietilbudet.¹⁸

~~b)~~ b) fag/emne: fag/emner er de minste studiepoenggivende enheter med faglig innhold fastsatt av institusjonen.

~~c)~~ c) studieprogram: studieprogram er en gitt samling fag/emner som er fastsatt i studieplan, som studenter tas opp til, og som fører fram til grads- eller yrkesutdanning.

~~d)~~ d) kurs: utdanning som ikke gir studiepoeng.

~~e)~~ e) oppdrag: prosjekter institusjonen utfører mot betaling fra ekstern(e) oppdragsgiver(e) når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås omsetning av forsknings-, undervisnings- og andre tjenester mot vederlag, og som ikke er rettet mot enkeltstudenter.

Kapittel 3 Bestemmelser for statlige institusjoner

Innholdet og rekkefølgen i bestemmelsene i kapittel 3 i egenbetalingsforskriften bør gjennomgås. Det er vanskelig å lese utfra bestemmelsene om for eksempel § 3-2 annet ledd skal leses i sammenheng med § 3-1 annet og tredje ledd. Vi vil derfor foreslå at kapittel 3 starter med en bestemmelse om når det kan kreves egenbetaling, deretter en bestemmelse vedrørende størrelsen på egenbetalingen, samt en egen bestemmelse om adgangen til å ta fortjeneste. Vi vil imidlertid kommentere bestemmelsene etter dagens struktur.

¹⁸ *Eller: studentens betaling for andel av kostnadene ved studietilbudet.*

§ 3-1 Hovedregel

Arbeidsgruppen foreslår at det i § 3-1 legges inn en presisering som regulerer hvorvidt det kan tas fortjeneste når utdanningsinstitusjonene i egenregi tilbyr et studium, hvor det etter unntaksbestemmelsene i § 3-2 bokstav a til d kan kreves egenbetaling fra studentene. Etter eksempeltabellen til F-07-13 skal det legges på fortjeneste i salgskategorien, mens egenbetalingsforskriften gir uttrykk for det motsatte i samarbeidsrelasjonene. Det er derfor et behov for en presisering i egenbetalingsforskriften.

§ 3-2 Unntak – egenbetaling for kurs og studieprogrammer

a) Kurs og erfaringsbaserte mastergrader

Som nevnt ovenfor er det et viktig skille mellom aktiviteter som anses som en del av det ordinære utdanningssystemet (ikke-økonomisk aktivitet) og aktiviteter som faller utenfor (økonomisk aktivitet). Det er uklart for arbeidsgruppen om kurs og erfaringsbaserte mastere skal anses som en del av det ordinære utdanningssystemet eller ikke, eller om de, basert på egenbetalingsforskriftens systematikk, kan falle innenfor begge kategorier. Kurs vil normalt *ikke* bli ansett for å være en del av det ordinære utdanningssystemet da kurs kan være i konkurranse med aktiviteter som allerede finnes i markedet. For erfaringsbaserte mastere kan oppfatningen være en annen, siden det kun er gradsgivende institusjoner som kan tildele studiepoeng. Dette kan tale for at det er en del av det ordinære studietilbudet og dermed ikke-økonomisk aktivitet. Erfaringsbaserte mastere kan imidlertid også anses å være økonomisk aktivitet, og det er etter arbeidsgruppens vurdering et behov for at bestemmelsen tydeliggjøres.

b) Fag/emner som *normalt* ikke er del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning

Det følger av § 3-2 første ledd bokstav b at det kan kreves egenbetaling for fag/emner som *normalt* ikke er del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning. Bestemmelsen oppleves som uklar, da det ikke er en omforent forståelse av hva som ligger i uttrykket «normalt». I dag tilbyr utdanningsinstitusjonene i større grad selvkomponerte bachelorgrader, hvor fag og emner som i utgangspunktet ikke er en del av et gradsgivende studieprogram, kan innpasses og således inngå i en grad. Slik bestemmelsen er formulert i dag, er det uklart hvor grensen går for hva som omfattes og ikke. Det vises videre til at man har tilfeller hvor et studiepoenggivende emne som «normalt ikke er en del av et studieprogram» *delvis* kan innpasses i institusjonens egen ordinære studieprogramportefølje/faggrad. Hvor går grensen for faglig overlapp når man tilbyr betalingsstudier som kan konkurrere med institusjonens ordinære virksomhet? Selvkomponerte bachelorgrader har ingen studieplan med en angivelse av hvilke fag og emner som inngår i graden, og etter arbeidsgruppens forståelse vil disse derfor være omfattet av unntaket. Arbeidsgruppen foreslår at «normalt» tas ut og at det i merknaden presiseres at dette omfatter gradsgivende studieprogram med en fastsatt studieplan, jf. definisjonen i § 1-2 bokstav b. Det foreslås videre at det i merknaden presiseres at dette medfører at alle studietilbud som ikke fører til en grad, som for eksempel et halvårs-

/årsstudium som klart ikke kan innpasses i en grad som tilbys ved den aktuelle utdanningsinstitusjonen, kan unntas fra gratisprinsippet.

c) Studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert

§ 3-2 første ledd bokstav d) gjør unntak for studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert. Det er ikke nærmere angitt hvilken betaling som kan kreves av disse enkeltstudentene. Videre er det uklart i hvilken grad institusjonen selv kan gå inn med egenfinansiering, jf. annet ledd. Arbeidsgruppen foreslår at dette avklares og beskrives nærmere i merknaden.

d) Størrelsen på egenbetalingen

§ 3-2 annet ledd angir at egenbetaling fra studentene kan dekke kostnadene fullt ut eller delvis.

Det er presisert i brevet fra KD at hovedregelen enten er full kostnadsdekning eller ingen egenbetaling, men at det kan tenkes enkelte særskilte unntak. Arbeidsgruppen foreslår at merknaden presiserer hvilket omfang delfinansieringen fra institusjonenes kan ha når institusjonene utøver ikke-økonomisk aktivitet. For den økonomiske aktiviteten er institusjonene forpliktet til å kreve dekning av de fulle kostnadene.

4.3 Oppsummering

Institusjonene bruker til sammen mye ressurser på å utrede og forstå hvilke rammebetingelser som gjelder for EVU-aktiviteten. De ovennevnte spørsmålene er viktige da de legger føringer for tilbudet av EVU-aktiviteter, hva som skal tilbys og på hvilke vilkår. Dette er spørsmål som må klargjøres både i det nåværende regelverket og i det større arbeidet med å gjennomgå universitets- og høyskoleloven med tilhørende forskrifter.

5 Praksis i sektoren - analyser og vurderinger

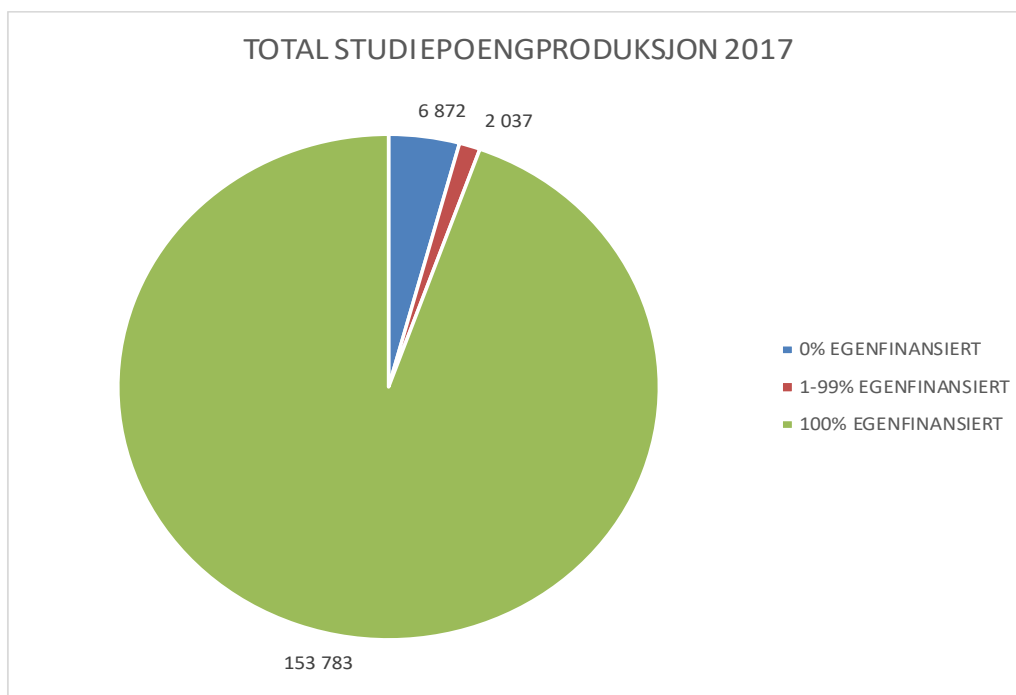
5.1 Tallgrunnlag

Tallgrunnlag fra DBH viser at institusjonenes praksis for egenfinansiering varierer betydelig. Noen har valgt enten 0 eller 100 % egenfinansiering, men andre benytter hele skalaen mellom 0 og 100 %.

Total studiepoengproduksjon i 2017 for universiteter, statlige vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler er på totalt 162 691 årsheter. Fordelingen vises i tabell 1 og figur 1.

6 872	0 % egenfinansiering
2 037	1-99 % egenfinansiering
153 783	100 % egenfinansiering
162 691	Sum årsheter

Tabell 1: Total studiepoengproduksjon i antall årsheter (DBH, 2017)

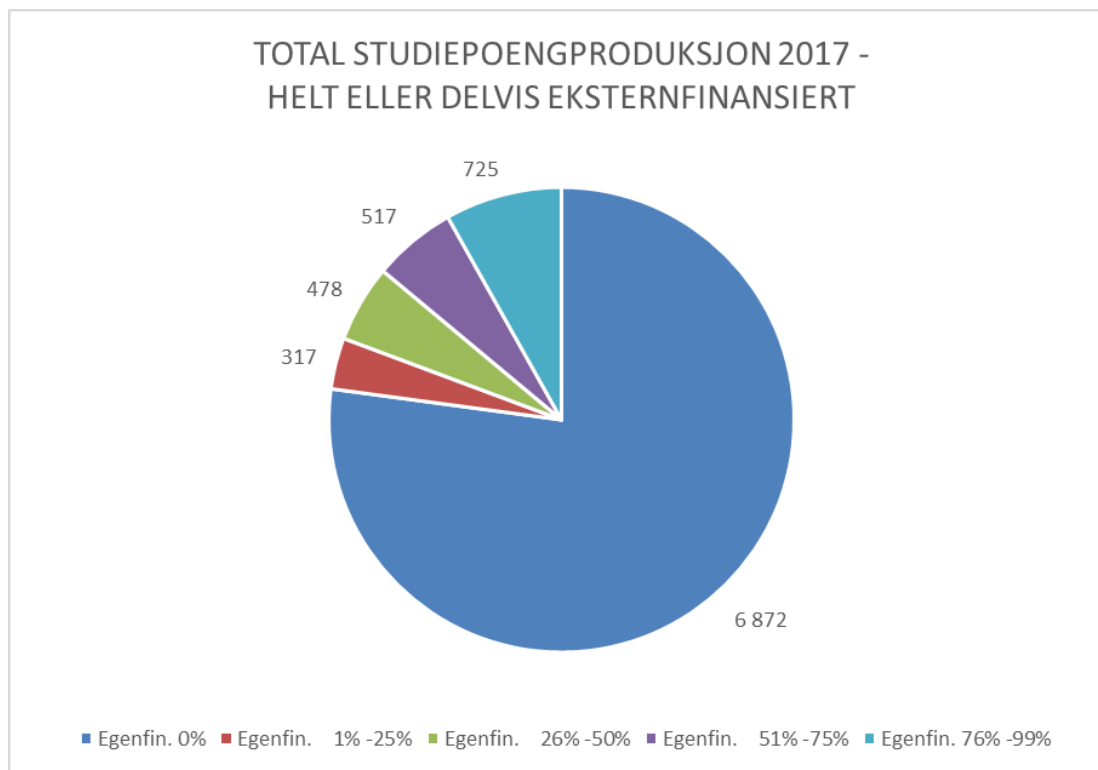


Figur 1: Total studiepoengproduksjon i antall årsheter (DBH, 2017)

Av studiepoengproduksjonen som er helt eller delvis eksterntfinansiert (8 909 årsheter totalt), utgjør gruppen som er fullfinansiert av eksterne kilder 77,1%. Søk på institusjonenes nettsider viser at studieprogram som er oppgitt i DBH å være 100 % eksterntfinansiert og som er innenfor samme finansieringskategori, kan ha ulike priser. Innføring av en felles metodikk for å beregne kostnader (TDI-modell for EVU), vil gi bedre dokumentasjon av faktiske direkte og indirekte kostnader. Dette er viktig for å dokumentere at kostnader for program

som oppgis med 100 % ekstern finansiering (økonomisk aktivitet), faktisk dekkes fullt ut av student/oppdragsgiver.

Figur 2 og tabell 2 viser fordelingen av egenfinansieringsprosent fra 1 % til og med 99 %.



Figur 2: Helt eller delvis eksterntfinansiert studiepoengproduksjon i antall årsheter (DBH, 2017)

Det er stor variasjon i egenfinansieringsprosent på studieprogrammene som er delfinansiert av eksterne kilder. Hovedtyngden finner vi på studieprogram i finansieringskategoriene D, E og F (se tabell 3). I disse tallene ligger også erfaringsbaserte mastere som ikke er fullfinansiert av eksterne kilder.

	1% -25%	26% -50%	51% -75%	76% -99%	SUM ÅE
B	4		5	2	11
C	2	33	46	0	82
D	186	176	247	277	886
E	86	73	107	106	373
F	38	176	112	339	665
ikke spesifisert		21			21
SUM	317	478	517	725	2 037
<i>Herav egenfinansiert</i>	<i>64</i>	<i>204</i>	<i>342</i>	<i>612</i>	<i>1 223</i>
<i>Herav eksterntfinansiert</i>	<i>253</i>	<i>274</i>	<i>175</i>	<i>112</i>	<i>814</i>

Tabell 2: Produserte årsheter med 1-99 % egenfinansiering fra institusjonen fordelt på egenfinansiering og KDs finansieringskategorier (DBH, 2017).

Ser vi på de ulike institusjonene ser vi at noen institusjoner har stor studiepoengproduksjon på delfinansierte studieprogram, mens andre har svært få (jf. tabell 3). Det er også stor variasjon i hvor høy egenfinansieringsprosent de ulike institusjonene har. Gjennomsnittet for 2017 i sektoren er på 60 % egenfinansiering. Merk at flere institusjoner i sektoren ikke har noen delfinansierte programmer. NMBU og UiO har som uttalt politikk at alle studieprogrammer skal ha 0 eller 100 % egenfinansiering. NTNU, Høgskolen i Volda, OsloMet (tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus) har høyest produksjon med delfinansierte programmer.

Instnavn	Egen- finansiert	Eksternt finansiert	Eksamens- produksjon		Gjennomsnittlig egenfinansiering
				totalt	
Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk	5	3	7		0,64
Høgskolen i Oslo og Akershus	181	83	264		0,69
Høgskolen i Sørøst-Norge	72	84	155		0,46
Høgskolen i Østfold	1	1	2		0,50
Høgskolen i Volda	386	73	459		0,84
Høgskolen på Vestlandet	11	7	19		0,60
Nord universitet	41	47	88		0,47
Norges idrettshøgskole	23	10	34		0,70
Norges musikkhøgskole	3	2	5		0,67
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	389	329	718		0,54
Universitetet i Agder	45	108	153		0,30
Universitetet i Bergen	54	59	114		0,48
Universitetet i Oslo	2	6	8		0,25
Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet	9	3	12		0,73
Totalsum	1 223	814	2 037		0,60

Tabell 3: Produserte årsheter med 1-99 % egenfinansiering, og gjennomsnittlig egenfinansieringsprosent, fordelt på institusjoner (DBH, 2017).

Kurs (etterutdanning uten studiepoeng) registreres ikke i DBH. Arbeidsgruppen har ikke gått inn i institusjonenes regnskapsrapporter for å sjekke omfanget i sektoren, men erfaringene fra de institusjoner som er representert i arbeidsgruppen, tilsier at omfanget er lite sammenlignet med videreutdanning.

5.2 Fastsettelse av studieavgift for EVU

Som tallgrunnet over viser, er praksis for egenfinansiering varierende i sektoren. Mange UH-institusjoner har vært gjennom fusjoner og har arbeidet med samordning av studietilbud som tidligere har vært tilbudt med ulik finansiering. Studieavgiften for tilnærmet like EVU-tilbud varierer mellom institusjonene og i en del tilfeller også innenfor institusjonene.

Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å si noe om hvilke momenter som veier tyngst ved fastsettelse av studieavgift. I noen tilfeller vil institusjonens politikk være begrensende (0 eller 100 %). Andre analyserer markedet for et gitt område og setter studieavgiften slik at kostnadsdekningen blir best mulig ved opprettelsen.

Noen momenter som påvirker størrelsen på studieavgiften kan være:

- Ulik tolkning av regelverket for egenfinansiering.

- Gruppestørrelse (antall studenter) påvirker kostnaden per student. Størrelsen på egenfinansieringen vurderes ofte slik at den optimerer antall studenter og totale inntekter.
- Ulike rammebetingelser for EVU ved institusjonene. Ledig kapasitet, etterspørsel i markedet og ønske om vekst har ført til opprettelse av studietilbud knyttet til etter- og videreutdanning. For noen institusjoner har praksis vært at det ikke har vært tatt studieavgift for disse EVU-tilbudene.
- Ulike fordelingsmodeller for finansiering av EVU internt ved institusjonene påvirker handlingsrommet fagmiljøene har til å finansiere EVU innenfor rammebevilgningen.
- Ulike kundegrupper. Noen studenter dekker studieavgiften selv, mens andre får dekket studieavgift av arbeidsgiver. EVU som dekkes av studenten selv, er tilsynelatende mer prissensitiv enn EVU som dekkes av arbeidsgiver. Betalingssevne/-vilje varierer mye i ulike markeder og sektorer.
- Institusjonene i sektoren konkurrerer i mange tilfeller på pris, og dette påvirker også markedets betalingsvilje.
- Hva et gitt marked er vant med å betale, påvirker viljen til å betale.
- Hvor attraktivt er tilbudet? (Kan avhenge av kvalitet, tilgjengelighet, status, med videre).
- Vurdering av administrativt merarbeid.

5.3 Gratis tilbud versus tilbud med lav studieavgift

Høyere studiepoengproduksjon gir høyere resultatbevilgning for institusjonene og det er derfor viktig å få studentene til å fullføre. Oppmelding til EVU med studieavgift, kan oppleves som mer forpliktende enn oppmelding til EVU-tilbud som er gratis. I vurderingen mellom *lav studieavgift* eller *gratis* EVU, argumenterer flere institusjoner for en lav studieavgift fordi de antar at studenter som betaler litt selv, er mer tilbøyelig til å fullføre enn de som ikke betaler. Flere andre faktorer påvirker også studiepoengproduksjonen, for eksempel studentenes kvalifikasjoner og motivasjon, om studiet er nettbasert eller krever fysiske samlinger, forventinger fra arbeidsgiver om å fullføre, kvalitet i undervisning og veiledning, mv.

Kostnadene ved å kreve inn lave studieavgifter som 1000-2000 kroner per emne, kan overgå inntektene fra studieavgifter alene. Slike administrative merkostnader bør vurderes opp mot mulige gevinster.

6 Arbeidsgruppens fortolkning av egenbetalingsforskriften

6.1 Bakgrunn for og formålet med egenbetalingsforskriften

Representanter fra arbeidsgruppen hadde dialog med KD i møte 25.05.18 der vi gikk gjennom hovedpunktene i notatet som er gjengitt i kapittel 4. KD viste til drøftingen i Stortinget rundt gratisprinsippet og egenbetaling før vedtakelse av universitets- og høyskoleloven av 2005 (heretter kalt UH-loven)¹⁹. Frem til 2005 var adgangen til egenbetaling regulert i et rundskriv fra KD²⁰. I 2005 ble gratisprinsippet lovfestet, og forskrift om egenbetaling ble utarbeidet basert på prinsippene i rundskrivet og stortingsbehandlingen.

UH-loven sier følgende om egenbetaling:

§ 7-1. Egenbetaling

(1) Statlige universiteter og høyskoler **kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning.**

Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelse.

(2) Departementet kan fastsette **forskrift** om universiteter og høyskolars adgang til å ta **egenbetaling** fra studenter og om adgangen til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene.

Denne bestemmelsen lovfester *gratisprinsippet* for utdanninger som fører frem til grad eller yrkesutdanning. Det kan søkes KD om unntak fra dette prinsippet i særskilte tilfeller.

Av Kommentartutgaven til UH-loven²¹, note 619, fremgår imidlertid at: *Fullmakten i § 7-1 nr. 1 må etter dette leses svært snevert; det må være tale om helt atypiske situasjoner som nye studietilbud som medfører utgifter som ligger klart utenfor det man kan forvente at en institusjon skal kunne finansiere over sitt ordinære budsjett.*

Egenbetalingsforskriften (jf. UH-loven § 7-1 (2)), presiserer når det er mulig å ta egenbetaling. Unntakene i egenbetalingsforskriften må derfor forstås slik at de ikke bryter med gratisprinsippet i UH-loven (1).

¹⁹ <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2004-2005/inno-200405-048.pdf>;
<https://www.regjeringen.no/contentassets/dd3da6e83f7348268dc7b0e43943d009/no/pdfs/otp200320040079000d ddpdfs.pdf>

²⁰ Rundskriv F-006-00

²¹ Kommentartutgaven «Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer», Jan Frithjof Bernt, Fagbokforlaget.

I høringsbrevet fra departementet om egenbetalingsforskriften²² står det:

«Det legges til grunn for forskriften at:

- Ny egenbetalingsforskrift beskytter og styrker gratisprinsippet.

- Egenbetalingsstudier kommer i tillegg og skal ikke gå på bekostning av den statlig finansierte virksomheten. Statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling hvis de over tid ikke tilfredsstiller den aktiviteten som er lagt til grunn for bevilgningen over statsbudsjettet.

- Det skal ikke åpnes for nye former for egenbetaling eller egenbetalingsstudier.»

Og videre:

«For de statlige institusjonene viderefører den nye forskriften i hovedsak bestemmelsene i det gjeldende reglementet og eksisterende praksis, men med ytterligere begrensninger i hvilke studietilbud det kan tas betaling for. Det er gjort justeringer som følge av endrede fullmakter og nye styringsvirkemidler knyttet til bortfall av måltall, opptaksrammer og adgangsreguleringer.»

Hensikten med egenbetalingsforskriften var altså først og fremst å klargjøre når det er anledning til å ta egenbetaling fra studenter (forskriftens §3-2 punkt a-d). Som det fremgår av departementets høringsbrev, var egenbetalingsforskriften ment å være streng og med få og tydelige unntak.

Som det fremgår av kapittel 4, har UHR, ved arbeidsgruppen, etterspurt en klargjøring av egenbetalingsforskriften slik at det blir enklere for institusjonene å holde seg innenfor gjeldende lover og regler. Inntil videre må sektoren forholde seg til gjeldende forskrift. Ansvar for tolkning ligger hos institusjonene som det fremkommer av egenbetalingsforskriften:

§ 3-2 (2)

Styret selv fastsetter retningslinjer for godkjenning og fastsetting av egenbetaling. Styret, eller den styret delegerer til, godkjenner at det aktuelle kurset, fag/emne eller studieprogrammet finansieres med egenbetaling etter disse bestemmelsene, og fastsetter hvor stor egenbetalingen skal være.

For å hjelpe institusjonene i UH-sektoren med å fastsette retningslinjer for egenbetalingen, gir arbeidsgruppen sin forståelse av egenbetalingsforskriften basert på forarbeidene til UH-loven (referert ovenfor) og statsstøtteregulverket (jf. avsnitt 4.1).

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utkast-til-forskrift-om-egenbetal/id98000/?factbox=horingsnotater&lastvisited=undefined>, (vår utheving)

6.2 Handlingsrom i statsstøtteregulverket

Utgangspunkter er at utdanningsaktiviteter anses som ikke-økonomisk aktivitet, men i noen tilfeller vil også utdanningsaktiviteter anses som økonomisk aktivitet. Statsstøtteregulverket skiller mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet på utdanningsområdet slik:

Ikke-økonomisk aktivitet:

Utdanningstilbud som er en del av det offentlig overvåkede/kontrollerte og finansierte utdanningssystemet.

- Innenfor det nasjonale utdanningssystemet har myndighetene stor frihet til å utforme systemet slik de ønsker
- Det gjelder selv om studentene/foreldrene betaler deler av kostnadene.
- Staten må betale *hovedparten av kostnadene*, dvs. minst 51 prosent av de faktiske kostnadene, jf. generaladvokatens syn i Scoula Montessori-sakene.²³ Hvis det blir en fremtidig endring i forståelsen av «hovedparten», må Norge rette seg etter det.
- Det legges ikke inn fortjeneste i beregning av kostnader.

Økonomisk aktivitet: Andre undervisningsaktiviteter, særlig kurs (uten studiepoeng)

- Betalingen må dekke *totale kostnader, pluss en fortjeneste*

For å klassifisere aktiviteten som ikke-økonomisk eller økonomisk må *hver uavhengige aktivitet* vurderes for seg, jf. avsnitt 4.1 c). Aktiviteter som henger sammen, vurderes samlet.

6.3 Hovedregel og unntak

Hovedregelen i egenbetalingsforskriften som kommer fra UH-loven § 7-1 (1)²⁴ lyder slik:

§ 3-1.Hovedregel

- (1) Statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for *studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning.***
- (2) Statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling hvis institusjonen over tid ikke tilfredsstiller den aktiviteten som er lagt til grunn for bevilgningen over statsbudsjettet. Studieprogrammer, fag/emner eller kurs med egenbetaling skal ikke gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsvirksomhet.*

²³

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200949&pageIndex=0&doclang=DA&mode=r eq&dir=&occ=first&part=1&cid=172492>. Se punktene 143-145 hvor dette temaet omtales.

²⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-15-1506>, vår utheving

Hovedregelen klargjør at *studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning*, skal være **gratis**.

Tilbud der det er anledning til å ta betaling fra studenter, skal *ikke gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsvirksomhet*.

Unntakene fra hovedregelen er definert i egenbetalingsforskriften:

§ 3-2 (1):

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 mastergradsstudier.*
- d) *av studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert.*

Størrelsen på egenbetalingen/studentbetalingen fremkommer av egenbetalingsforskriften:

§ 3-2 (2):

*Egenbetalingen kan dekke kostnadene **fullt ut**, eller **delvis** ved at institusjonen finansierer deler av kostnadene.*

Institusjonen vil ha anledning til å kreve egenbetaling av kostnadene for unntakene i § 3-2 (1).

Før man vurderer *størrelsen* på egenbetalingen, må institusjonen vurdere om aktiviteten faller inn under *ikke-økonomisk* aktivitet eller *økonomisk* aktivitet.

Unntak a, kurs (som ikke er studiepoenggivende), vil være *økonomisk aktivitet hvis det tas betaling for kurset*. Slike tjenester kan (potensielt) tilbys av andre aktører utenfor sektoren. For en nærmere utredning av utdanningstjenester, se utredningen «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører», kapittel 5.3.3.²⁵

Unntak d vil tilsvarende alltid være *økonomisk aktivitet* fordi det ikke er anledning til å blande ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet.

²⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4e3ebc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

Unntak b og c må vurderes utfra **størrelsen på egenbetalingen**. Størrelsen på egenbetalingen vil avgjøre om det er *økonomisk* eller *ikke-økonomisk* aktivitet. Hvis institusjonen dekker hovedparten (minst 51 %) av kostnadene gjennom egenfinansiering, vil aktiviteten være innenfor definisjonen av *ikke-økonomisk* aktivitet. Hvis egenbetalingen derimot *overstiger 49 %*, vil aktiviteten anses som *økonomisk aktivitet*.

For *økonomisk aktivitet* skal egenbetalingen alltid dekke kostnadene *fullt ut* (dvs. 100 % egenbetaling). Dette betyr at det *ikke er adgang til å ta egenbetaling som er mellom 49 % og 99 %* av kostnadene ifølge statsstøtteregelverket. For *økonomisk aktivitet* må det i tillegg beregnes en *rimelig margin for fortjeneste*, jf. statsstøtteregelverket. Ordene «margin for fortjeneste» fremkommer ikke i egenbetalingsforskriften, men det er et generelt prinsipp i norsk rett at alle forskrifter må leses i lys av annet relevant regelverk.

For *ikke-økonomisk aktivitet* kan institusjonen fritt fastsette egenbetaling *inntil 49 %* av kostnadene. Dette er ensbetydende med at institusjonenes egenfinansieringsprosent (jf. kapittel 3) må være minst 51 %. Det skal *ikke* beregnes margin for fortjeneste for ikke-økonomisk aktivitet.

Institusjonene er selv ansvarlig for å dokumentere at aktiviteten faller inn under ett av unntakene og at egenbetalingen er i tråd med statsstøtteregelverket. Økonomisk aktivitet må holdes atskilt fra ikke-økonomisk aktivitet i institusjonenes regnskap for å unngå krysssubsidiering.

6.4 Dokumentasjon av kostnader

For *ikke-økonomisk aktivitet* skal institusjonene oppgi en *egenfinansieringsprosent* som er definert i DBH (jf. avsnitt 3.1). Det betyr at KDs finansieringskategori benyttes som et rimelig anslag for kostnadene for et program/emne.

For *økonomisk aktivitet* må institusjonen beregne totale kostnader for å dokumentere at egenbetalingen dekker kostnadene. Den nye TDI-modellen for EVU vil være et nyttig verktøy. *Alternativt* kan KDs finansieringskategorier benyttes som rimelig anslag for kostnadene for unntak *som er studiepoenggivende* (b, c og d). Kurs (unntak a) har ingen finansieringskategori og kostnadene må derfor beregnes vha. TDI-modellen (eller tilsvarende totalkostnadsberegning).

6.5 Hva ligger innenfor unntak b?

Unntak b: *fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning*, tolkes forskjellig ved institusjonene i sektoren, jf. tallgrunnlaget i kapittel 5.

Veiledning for å forstå hensikten med unntaket finner vi i høringsbrevet til forskriften²⁶ som er referert i avsnitt 6.1. Høringsbrevet presiserer også at:

²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utkast-til-forskrift-om-egenbetal/id98000/?factbox=horingsbrev&lastvisited=undefined>

«Institusjonene kan ikke omgå begrensningene i forskriftens § 3-1 ved å dele opp studieprogrammer som normalt fører fram til en grad eller yrkesutdanning for å kunne tilby de som egenbetalingsstudier.

Dette tyder på at unntak b skal tolkes snevert. Unntak b kan kun omfatte fag/emner som er vesentlig forskjellig fra tilbud som tilbys gratis innenfor rammebevilgningen. Det er derfor ikke tilstrekkelig å tilrettelegge fag/emner for andre målgrupper eller å gjøre utdanningen nettbasert så lenge fag/emnet kan føre frem til, eller inngå, i en grad. Hvis det reklameres for at et fag/emne kan innpasses i en grad senere, er det grunn til å tro at dette fag/emnet faller utenfor intensjonen i unntaket. Hver institusjon må som nevnt tidligere, bære ansvaret for sin tolkning av unntaket.

Forskriften og unntak b gir imidlertid åpning for å lage fag/emner som samfunnet trenger såfremt de ikke skal/kan inngå i en grad. Slik virksomhet skal ikke gå på bekostning av ordinær bevilgningsfinansiert virksomhet.

7 Veiledende retningslinjer for finansiering av EVU

Etter arbeidsgruppen vurdering kan rammebetingelsene for EVU og handlingsrommet for egenbetaling oppsummeres slik:

Unntakene i egenbetalingsforskriften § 3-2 (1) kan klassifiseres i økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet som vist i tabell 4. Unntak a og d vil *alltid* være økonomisk aktivitet. For unntak b og c kan institusjonene selv velge å klassifisere aktiviteten som økonomisk aktivitet eller ikke-økonomisk aktivitet. Grensene for egenbetaling avhenger av klassifisering som vist i tabellen.

Unntak i § 3-2 (1):	Ikke-økonomisk aktivitet	Økonomisk aktivitet	Egenbetaling (studentbetaling)
a) Kurs		X	100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste
b) Fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning	X	X	Kan velge <i>enten</i> inntil 49 % av totale kostnader (ikke-økonomisk aktivitet), <i>eller</i> 100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste (økonomisk aktivitet)
c) Erfaringsbaserte mastergradsstudier	X	X	Kan velge <i>enten</i> inntil 49 % av totale kostnader (ikke-økonomisk aktivitet), <i>eller</i> 100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste (økonomisk aktivitet)
d) Studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert		X	100 % av totale kostnader pluss margin for fortjeneste

Tabell 4: Klassifisering av unntakene i egenbetalingsforskriften i kategoriene økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, og handlingsrom for egenbetaling gitt av statsstøtteregulverket.

For *ikke-økonomisk aktivitet* benyttes KDs finansieringskategori som anslag for kostnader.

For *økonomisk aktivitet* benyttes TDI-modell for kostnadsberegning. Alternativt kan KDs finansieringskategori benyttes for unntak som er studiepoenggivende (b, c og d).

Det blir opp til den enkelte institusjon å vurdere om handlingsrommet for egenbetaling skal utnyttes og i hvilken grad.

8 Anbefalinger for videre arbeid

8.1 Hva bør institusjonene gjøre som følge av dette arbeidet?

- Vurdere om tilbudene som det tas egenbetaling for, er innenfor unntakene i egenbetalingsforskriften (a-d). Unntak b bør vurderes spesielt.
- Vurdere om tilbudene er økonomisk eller ikke-økonomisk aktivitet for å sikre riktig prisberegning.
- Sikre at egenbetalingen er inntil 49 % av kostnadene for ikke-økonomisk aktivitet (dvs. at egenfinansiering må være minst 51 %).
- Sikre at egenbetalingen for tilbud som er oppgitt å være 100 % eksterntfinansiert (dvs. økonomisk aktivitet), faktisk dekker 100 % av kostnadene pluss fortjeneste.

8.2 Innspill til arbeidet med å utforme en strategi for livslang læring

Arbeidsgruppen har med dette forsøkt å komme frem til en enhetlig forståelse av det gjeldende regelverket som regulerer finansiering av institusjonenes EVU-virksomhet.

Vi vil anbefale at både det kommende lovutvalget som nedsettes for å se på UH-loven, og det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget som skal gi innspill til reformen «Lære hele livet», vurderer om gjeldende regelverk er tilstrekkelig klart utformet ut fra dagens behov og om regelverket fremmer eller hemmer ønsket om økt EVU-aktivitet. UHR bør benyttes som en pådriver i dette arbeidet.

Vedlegg 1: Egenfinansieringsprosent - case

Vi illustrerer beregning av egenfinansieringsprosenten for studieprogrammer med et case.

Vi velger for enkelthets et program i kategori C og der det ikke gis uttelling for oppnådde kvalifikasjoner (dvs. ingen kandidatproduksjon). Kostnaden for programmet antas å være lik KDs stykkprisfinansiering på 182 000 kr (118 000 + 64 000) per årshet (dvs. 60 studiepoeng) som vist i tabell 5.

Kategori	Beskrivelse	Basis	Resultatkomponent studiepoeng
A	Profesjonsstudiene i medisin og odontologi, veterinærstudiet, kunstakademiet (NTNU), film- og fjernsynsutdanning (HiL) og scenografi og skuespill (HiØ).	230 000	126 000
B	Femårige masterprogram i arkitektur og industridesign, utøvende kunst- og musikkutdanninger på lavere og høyere grads nivå, grunnutdanning i produktdesign, grunnutdanning i animasjon, profesjonsstudiene i psykologi og farmasi, grunnutdanning i ortopediingeniør.	173 000	96 000
C	Realfag, teknologi, fiskerifag og kunst på høyere grads nivå, faglærerutdanning i musikk, dans og drama.	118 000	64 000
D	Humanistiske, samfunns- og idrettsvitenskapelige fag på høyere grads nivå, 5-årige masterprogram i teknologi, bibliotek, økonomi og administrasjon på høyere grads nivå. Grunnutdanning i fysioterapi, mensendieck, bioingeniør, ergoterapi, radiografi, audiograf, døvetolk, reseptar, tannteknikk, tannpleie, fotojournalist, jordmor, stråleterapi, ABIOK-utdanninger (videreutdanning i anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleie). Visuell kommunikasjon, tekniske mediefag (film- og fjernsynsproduksjon), grunnskolelærerutdanning, faglærerutdanning i kunst- og håndtverksfag, allmennlærerutdanning med fordyping i musikk, 5-årig integrert lærerutdanning, årsstudium i praktisk pedagogisk utdanning.	83 000	47 000
E	Sykepleier-, vernepleier-, barnevernspedagog-, barnehagelærer-, yrkesfaglærer, journalist-, ingeniør- og dyrepleierutdanning. Profesjonsstudiet i juss, faglærerutdanning i praktisk estetiske fag, faglærerutdanning i kroppsøving. Teknologisk og maritim utdanning, realfag, idrettsfag, friluftsfag, kunsthøgskolefag, landbruksfag, skogfag, husdyrfag og fiskerifag på lavere grads nivå. Videreutdanning i helsesøster, psykisk helse og tegnspråk.	71 000	38 000
F	Humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag på lavere grads nivå, økonomi og administrasjon på lavere grads nivå, revisor-, sosionom-, bibliotekarutdanning, reiseliv og ex.phil.	59 000	32 000

Tabell 5: Kunnskapsdepartementets finansieringskategorier (2017)

Vi regner ut hvilken finansiering institusjonen som tilbyr programmet i kategori C, vil få i form av inntekter fra studentbetaling og resultatbevilgning, for 4 tilfeller: programmet har 100 % egenfinansiering, 82 % egenfinansiering, 51 % egenfinansiering og ingen egenfinansiering. Resultatbevilgningen for studiepoengproduksjon i KDs finansieringsmodell utbetales etterskuddsvis (2 år etter).

A. 100 % egenfinansiering (ingen studentfinansiering)

I dette tilfellet er det ingen egenbetaling fra student (gratis studium) og institusjonen får resultatbevilgning fra KD lik resultatkomponenten på 64 000 kroner per årshet for de studenter som fullfører.

Totale inntekter for institusjonen per årshet blir da:

$$\begin{aligned} & 0 \text{ kr (studentbetaling)} \\ & + 64\,000 \text{ kr (resultatbevilgning)} \\ & = \underline{64\,000 \text{ kr}} \end{aligned}$$

Resultatbevilgningen dekker i dette tilfellet 35 % av kostnaden på 182 000 kr. Resten av kostnaden dekkes av institusjonens rammebevilgning. Kostnad for studenter som ikke gjennomfører, vil i sin helhet måtte dekkes av institusjonens rammebevilgning.

B. 80 % egenfinansiering

I dette tilfellet dekker studenten dekker 20 % av KDs stykkprisfinansiering. Dette tilsvarer 36 400 kroner per årshet eller 4 550 kr per emne av 7,5 studiepoeng. Studenten dekker kostnaden uavhengig av om han/hun fullfører eller ikke. Institusjonen får resultatbevilgning fra KD lik 80 % av resultatkomponenten på 64 000 kroner per årshet som produseres. Totale inntekter for institusjonen per årshet blir da:

$$\begin{aligned} & 36\,400 \text{ kr (studentbetaling)} \\ & + 51\,200 \text{ kr (resultatbevilgning)} \\ & = \underline{87\,600 \text{ kr}} \end{aligned}$$

Med 80 % egenfinansiering dekkes 48 % av kostnaden på 182 000 kr.

C. 51 % egenfinansiering

I dette tilfellet dekker studenten dekker 49 % av KDs stykkprisfinansiering. Dette tilsvarer 89 180 kr per årshet eller 11 148 kr per emne av 7,5 studiepoeng. Institusjonen får resultatbevilgning fra KD lik 51 % av resultatkomponenten på 64 000 kroner per årshet som fullfører. Totale inntekter for institusjonen per årshet blir da:

$$\begin{aligned} & 89\,180 \text{ kr (studentbetaling)} \\ & + 32\,640 \text{ kr (resultatbevilgning)} \\ & = \underline{121\,820 \text{ kr}} \end{aligned}$$

Med 51 % egenfinansiering dekkes 67 % av kostnaden på 182 000 kr.

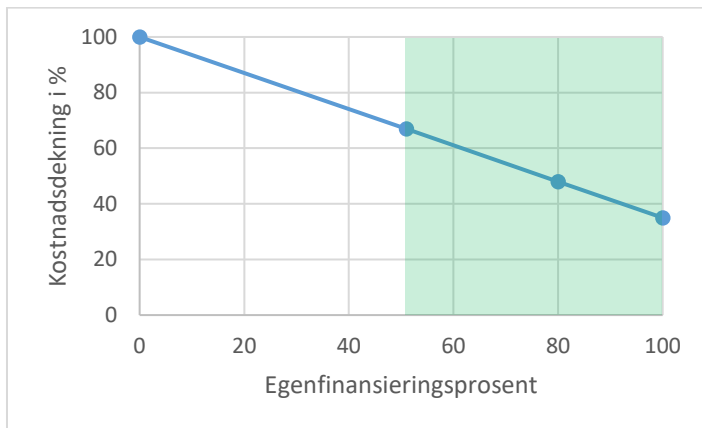
D. 0 % egenfinansiering (100 % studentfinansiering)

I dette tilfellet forutsetter vi at studenten dekker (minimum) 100 % av KDs stykkprisfinansiering (minst 182 000 kroner per årsenhet, dvs. 22 750 kr per emne av 7,5 studiepoeng) og institusjonen får ingen resultatbevilgning fra KD. Totale inntekter for institusjonen per årsenhet blir da:

$$\begin{array}{r} 182\,000 \text{ kr (studentbetaling)} \\ + \quad \underline{0 \text{ kr (resultatbevilgning)}} \\ \hline = 182\,000 \text{ kr} \end{array}$$

Med 0 % egenfinansiering dekkes 100 % av kostnaden på 182 000 kr.

Figur 1 viser hvordan kostnadsdekningen for institusjonen (i % av KD stykkpris) avtar med økende egenfinansieringsprosent (synkende studentbetaling). *Det grønne feltet viser handlingsrommet innenfor statsstøtteregelverket (dvs. med egenfinansiering over 51 %).*



Figur 1: kostnadsdekningen i % av KD stykkpris som funksjon av egenfinansieringsprosent

Inntektene som er mulig å få fra studentbetaling avhenger av studentenes/markedets betalingsvilje- og evne. Lånkassen har et maksimalbeløp for lån til skolepenger på 64 206 i 2018. Lånkassen gir lån i inntil 8 år for høyere utdanning og ett år med deltidsstudier teller som ett år²⁷.

²⁷ https://www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/utdanninger-du-kan-fa-stotte-til/Videreutdanning_deltid_heltid/

Ordliste

Bidrag	EVU hvor eksternt bidragsyter ikke krever kontroll på hvem som tas opp eller på innhold. Institusjonen kan delfinansiere EVU-aktiviteten med egne midler.
Egenfinansiering = internfinansiering	Finansiert av institusjonens bevilgning.
Egenbetaling	Studentens betaling for studietilbud (kan være grupper av studenter).
Eksternt finansiert virksomhet	Finansiert av eksterne kilder (utenfor institusjonen).
Etterutdanning	Kurs som gir vedlikehold og oppdatering på kompetanse innenfor et område eller stilling uten å gi formell kompetanse. Etterutdanning er kortere kurs som ikke avsluttes med eksamen eller gir studiepoeng, og som ikke inngår i et gradssystem.
EVU	Forkortelse og samlebetegnelse for etter- og videreutdanning.
Fag/emne	Fag/emner er de minste studiepoenggivende enheter med faglig innhold fastsatt av institusjonen.
Gratisprinsippet	Lik rett til utdanning, se universitets- og høyskoleloven § 7-1.
Ikke-økonomisk aktivitet	The Authority considers that the following activities are generally of a non-economic character: <i>“public education organised within the national educational system, predominantly or entirely funded by the State and supervised by the State is considered as a non-economic activity²⁸.”</i> (Utdanningstilbud som er en del av det offentlig overvåkede/kontrollerte og finansierte utdanningssystemet.)
Kurs	Utdanning som ikke gir studiepoeng.
Oppdrag	EVU hvor oppdragsgiver bestemmer hvem som skal delta. Oppdragsgiver skal dekke alle kostnader, både direkte og indirekte kostnader. I tillegg skal det beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget. I egenbetalingsforskriften defineres oppdrag som omsetning av forsknings-, undervisnings- og andre tjenester mot vederlag, og som ikke er rettet mot enkeltstudenter.

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2014C0271&from=EN>, (19)

Salg	<p>EVU-hvor det er fri påmelding og enkeltstudenter betaler deltakeravgift. For salg som er økonomisk aktivitet, skal studenten(e) dekke alle direkte og indirekte kostnader som aktiviteten fører med seg, og det skal beregnes en rimelig fortjeneste.</p> <p>For salg som er ikke-økonomisk aktivitet skal det ikke beregnes margin for fortjeneste.</p>
Studieprogram	Studieprogram er en gitt samling fag/emner som er fastsatt i studieplan, som studenter tas opp til, og som fører fram til grads- eller yrkesutdanning.
Videreutdanning	<p>Emner som <i>gir ny formell kompetanse på universitets- eller høyskolenivå og studiepoeng innen eller utenfor gradssystemet.</i> Videreutdanninger er ment å tilpasses samfunnet og arbeidslivets behov og tar opp kvalifiserte kandidater på eget opptak.</p> <p>Kan være frittstående enkeltemner, fagprogram med en serie eller samling av emner rettet mot en bestemt målgruppe eller fagområde eller erfaringsbaserte masterprogrammer.</p>
Økonomisk aktivitet	EVU som <i>ikke</i> faller inn under definisjonen av <i>ikke-økonomisk aktivitet</i> over.
Årsenhet	60 studiepoeng