



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i egenbetalingsforskriften

27. april 2021

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunnen for forslaget	4
3	Dagens regler	6
4	Departementets vurderinger	7
4.1	Et mer fleksibelt og tydelig regelverk	7
4.1.1	Innledning	7
4.1.2	Åpne for gjenbruk av innhold fra det ordinære utdanningstilbudet	8
4.1.3	Krav til innretning på studiepoenggivende utdanningstilbud	9
4.1.4	Gratisprinsippet	11
4.2	Hvilken andel egenbetaling kan institusjonene kreve ut fra EØS-regelverket om offentlig støtte?	12
4.2.1	Innledning	12
4.2.2	Hvor stor andel egenbetaling gjør utdanningstilbudet til en økonomisk aktivitet? 13	
4.2.3	Behov for et regnskapsmessig skille mellom gratisstudier og betalingsstudier, men studentene kan blandes	15
4.2.4	Restkapasitet: usikkert om det er lovlig å fylle opp ledige plasser i gratisstudier med betalende studenter	16
5	Departementets forslag	16

5.1	Adgang til å ta egenbetaling for kurs og studiepoenggivende utdanning rettet mot personer med arbeidserfaring.....	16
5.2	Ber om innspill.....	17
5.3	Regulering av andelen egenbetaling	18
5.4.	Andre endringer i egenbetalingsforskriften	19
5.5	Oppdragsvirksomhet og regulering i egenbetalingsforskriften.....	19
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
7	Hva betyr forslaget for eksisterende betalingstilbud?	21
8	Hva betyr forslaget for studentene?	21
9	Forslag til forskriftstekst.....	22
10	Merknader til forslaget	23
11	Ikrafttredelse.....	25

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler ([egenbetalingsforskriften](#)). Utgangspunktet er at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning, jf. universitets- og høyskoleloven § 7-1 første ledd. Dette kalles gratisprinsippet. Departementet kan fastsette forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter, jf. § 7-1 annet ledd. For å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for flere, uavhengig av livssituasjon, og øke tilbudet av relevante videreutdanninger som kan tas i kombinasjon med arbeid, inneholder høringsnotatet forslag om å åpne for at statlige universiteter og høyskoler i større grad kan tilby utdanninger mot egenbetaling. Utdanningene skal være særlig tilrettelagt for personer som har arbeidserfaring. Egenbetalingsstudier for personer med arbeidserfaring må ikke komme i konflikt med den ordinære utdanningsvirksomheten, som skal være gratis. I høringsnotatet legger departementet fram tre alternative forslag til regulering av andelen egenbetaling institusjonene kan kreve for de aktuelle utdanningene. Alternativene kan eventuelt kombineres. Endringene som departementet foreslår, skal gjøre regelverket for egenbetaling tydeligere og mer fleksibelt. Dette målet er omtalt i Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Forslaget berører ikke ordinære utdanninger og oppdragsfinansierte utdanninger. De foreslåtte endringene omfatter ikke videreutdanningstilbud som er fullfinansiert av staten.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslagene. Departementet ber også om innspill til hvordan det kan åpnes for egenbetaling for andre tilbud som er utviklet for studenter med arbeidserfaring, enn det høringsnotatet foreslår.

2 Bakgrunnen for forslaget

I Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* varslet regjeringen at den ville utrede mulige endringer i egenbetalingsforskriften for høyere utdanning.

Regjeringen ønsker at helheten i regelverket skal bli bedre gjennom å se egenbetalingsforskriften i sammenheng med regelverket om offentlig støtte og reglementet om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer, jf. rundskriv F-07-13.¹ Det lovfestede gratisprinsippet skal ligge fast. Formålet med endringer i egenbetalingsforskriften er at regelverket skal gi institusjonene større fleksibilitet og handlingsrom til å tilpasse utdanningstilbudene bedre til arbeidslivets og samfunnets behov. Regjeringens mål er å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for flere, uavhengig av livssituasjon, og øke tilbudet av relevante videreutdanninger som kan tas i kombinasjon med arbeid. Et regelverk som er tydeligere og enklere enn dagens, og som tilrettelegger for en likere praktisering i sektoren, er ett av virkemidlene.

Meld. St. 14 (2019–2020) følger opp forslagene som et utvalg la fram i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Dette utvalget skulle vurdere behov for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode. Økte muligheter for å kreve egenbetaling for utdanningstilbud tilpasset arbeidslivet var ett av tiltakene utvalget foreslo for å styrke det arbeidslivsrelevante utdanningstilbudet .

I NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* la et utvalg fram forslag til ny universitets- og høyskolelov. Dette utvalget mente at gratisprinsippet burde ligge fast og foreslo å videreføre bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven om at ordinære utdanninger skal være gratis, og at departementet kan fastsette regler om egenbetaling i forskrift. Utvalget anbefalte dessuten at departementet burde vurdere regelverket om egenbetaling i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Forslagene som departementet nå sender på høring, er en del av oppfølgingen av disse anbefalingene.

I høringen av utredningene i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* og NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* har departementet mottatt flere innspill om gratisprinsippet og regelverket om egenbetaling. Høringsinstansene som har uttalt seg, ga bred tilslutning til forslagene om at gratisprinsippet skal ligge fast, og at departementet bør gjennomgå regelverket om egenbetaling. Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at det er et økende behov for å kunne tilby «skreddersøm» av eksisterende utdanninger tilpasset til nye grupper studenter, og at å åpne for mer egenbetaling kan imøtekomme etterspørselen etter videreutdanningstilbud som kan gjennomføres ved siden av fulltidsjobb. Regelverket bør tilpasses behovet for utdanningstilbud som er fleksible, korte og eventuelt modulbaserte.

¹ Rundskriv F-07-13, sammen med tre tilhørende vedlegg, kalles BOA-regelverket. BOA står for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Se [Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Regelverket bør være utformet slik at universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan være aktører for livslang læring. Samtidig har mange høringsinstanser pekt på at regelverket om egenbetaling er uklart, og at det bør forenkles og tydeliggjøres. Noen høringsinstanser mener at dagens regler er vanskelige å praktisere og kombinere med ambisjonen om styrket livslang læring.

I Meld. St. 19 (2020.2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* legger regjeringen opp til å gi institusjonene et tydeligere ansvar og mandat for dimensjonering av utdanningsporteføljen, inkludert etter- og videreutdanning. For å bidra til dette foreslår regjeringen flere tiltak som skal gi institusjonene og arbeidslivet et bedre beslutningsgrunnlag, og løse opp i det som kan anses som formelle hindre. Egenbetalingsforskriften er trukket fram som ett slikt hinder for videreutdanning. Endringene departementet foreslår i dette høringsnotatet, skal bidra til å støtte regjeringens overordnede mål om å gi institusjonene et større handlingsrom og gjøre det enklere å ta ansvar for dimensjoneringen av det samlede utdanningstilbudet.

I Meld. St. 16 (2020-2021) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidsrelevans i høyere utdanning* presenterer regjeringen tiltak for å nå målet om at universiteter og høyskoler skal utdanne kandidater som både møter dagens kompetansebehov og samtidig kan bidra til å utvikle framtidens arbeidsliv. Dette skal skje gjennom bredere og mer systematisk samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet om *hva* studentene lærer (samfunnets kunnskapsbehov) og *hvordan* studentene lærer.

Nylig har videreutdanning og spesielt fleksible utdanningstilbud også blitt trukket fram som del av regjeringens distriktspolitikk. Fleksible og desentraliserte utdanningstilbud er viktige for rekruttering til og kompetanseheving i distriktene, påpeker demografiutvalget i NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Demografiutvalget trekker fram desentraliserte, nettbaserte, deltidsorganiserte og samlingsbaserte utdanningstilbud som organiseres på en fleksibel måte, slik at de lettere kan kombineres med arbeid eller andre forpliktelser.

Samtidig jobber regjeringen med en ny strategi for desentralisert og fleksibel utdanning. Målet er at utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter skal bli tilgjengelig for flere og i ulike livssituasjoner, og slik skape nye arbeidsplasser og inkludere flere i arbeidslivet i distriktene. Strategien skal etter planen legges fram før sommeren 2021.

Kunnskapsdepartementet planlegger å lansere en ny digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren før sommeren 2021. Formålet med strategien er å gi retning til den videre digitaliseringen slik at universitets- og høyskolesektoren blir bedre i stand til å møte samfunnets behov for kunnskap og kompetanse. Strategien retter oppmerksomheten mot de mulighetene som digitale teknologier gir institusjonene til å nå viktige mål som et mer tilgjengelig, inkluderende og fleksibelt utdanningssystem, økt involvering av universiteter og høyskoler i livslang læring og en sektor som i enda større grad fyller rollen som en kunnskapsaktør for hele samfunnet.

3 Dagens regler

Gratisprinsippet er lovfestet i universitets- og høyskoleloven § 7-1 første ledd.

Bestemmelsen slår fast at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning.

Departementet kan, i særskilte tilfeller og etter søknad, godkjenne unntak fra dette.

Etter universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd kan departementet fastsette forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å kreve egenbetaling fra studenter og til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene. Departementet har gjort dette i egenbetalingsforskriften. Egenbetalingsforskriften gjelder for både statlige og private institusjoner. Private institusjoner kan ta egenbetaling fra studenter for alle utdanninger de tilbyr, jf. egenbetalingsforskriften § 4-1. Egenbetalingen fra studentene skal komme studentene til gode. Private høyskoler som får statstilskudd, kan ikke ta ut overskudd eller overføre økonomiske verdier til personer eller annen virksomhet på en slik måte at statlige tilskudd ikke kommer studentene til gode, jf. egenbetalingsforskriften § 4-2. I det videre omtaler departementet bare bestemmelsene som gjelder de statlige universitetene og høyskolene.

Egenbetalingsforskriften § 3-2 første ledd åpner opp for at statlige universiteter og høyskoler kan kreve egenbetaling fra studentene 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 plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert.

Kurs som nevnt i bokstav a) er tilbud som ikke gir studiepoeng, såkalt ikke-formell opplæring. Begrepet etterutdanning, slik det vanligvis er forstått, omfatter kurs som er tatt av personer med tidligere relevant utdanning. Tilbudene under bokstavene b) og c) er studiepoenggivende utdanning. Begrepet videreutdanning kan defineres på ulike måter, men omfatter generelt utdanning som bygger på fullført utdanning og ofte tas etter et opphold fra tidligere utdanning. Tilbud gitt etter bokstav b) vil i de fleste tilfeller tas som videreutdanning, men ikke nødvendigvis. Tilbudene kan også tas av personer som kommer rett fra tidligere utdanning. Kravene til erfaringsbasert mastergrad, jf. bokstav c), framkommer av forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad ([mastergradsforskriften](#)) § 5. Erfaringsbasert mastergrad krever minst to år relevant yrkespraksis i tillegg til de andre kravene som følger av mastergradsforskriften § 5 første ledd.

I en merknad til bestemmelsen da forslag til ny egenbetalingsforskrift var på høring i 2005, skriver departementet:

«[Bestemmelsen] viderefører eksisterende reglement og praksis ved at institusjonene kan ta egenbetaling for kurs og studieprogrammer som normalt alene ikke fører fram til en

grad. 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. [...] [Bestemmelsen] åpner for at det kan tas egenbetaling for erfaringsbaserte mastergrader, jf. departementets forskrift om krav til mastergrad.»²

Oppdragsfinansierte programmer som nevnt i bokstav d) er studieprogrammer som er opprettet etter avtale med en samarbeidspartner som dekker alle kostnader ved oppdraget. Bestemmelsen åpner for at institusjonene kan ta betalt fra studenter som fyller opp eventuelt ledige plasser på slike programmer. Egenbetalingsforskriften har i § 1-2 denne definisjonen av oppdrag: «*Oppdrag*: omsetning av forsknings-, undervisnings- og andre tjenester mot vederlag, og som ikke er rettet mot enkeltstudenter». Det følger av egenbetalingsforskriften § 1-1 at forskriften ikke gjelder for studietilbud som tilbys som oppdrag.

I egenbetalingsforskriften § 3-2 andre ledd er det presisert at egenbetalingen fra studentene kan dekke kostnadene enten fullt ut eller delvis, ved at institusjonen finansierer deler av kostnadene. EØS-regelverket om offentlig støtte har betydning for i hvilken grad institusjonene kan dekke disse kostnadene. EØS-regelverket gir rammene for handlingsrommet institusjonene har til å finansiere utdanningstilbud i markedet mot egenbetaling. Høringsnotatet punkt 5.2 inneholder en samlet framstilling av dagens regler og departementets vurdering av forholdet til EØS-regelverket om offentlig støtte.

Egenbetalingsforskriften § 3-2 tredje ledd fastslår at styret selv skal fastsette retningslinjer for godkjenning og fastsetting av egenbetaling. Styret skal også godkjenne at det aktuelle kurset, faget/emnet eller studieprogrammet som institusjonen skal tilby, er finansiert med egenbetaling innenfor rammene av § 3-2, jf. uttrykket «disse bestemmelsene». Styret skal også fastsette hvor stor egenbetalingen skal være. Styret kan delegere myndigheten til å godkjenne at kurs mv. er fastsatt etter reglene i § 3-2, og størrelsen på egenbetalingen.

4 Departementets vurderinger

4.1 Et mer fleksibelt og tydelig regelverk

4.1.1 Innledning

Gratisprinsippet har en sentral funksjon i norsk høyere utdanning. Det sikrer befolkningen like muligheter til å ta høyere utdanning uavhengig av økonomisk bakgrunn. En grunnleggende intensjon bak forslagene til endringer i egenbetalingsforskriften er at de ikke skal svekke gratisprinsippet som gjelder for de ordinære utdanningene. Samtidig skal forslagene legge til rette for at arbeidslivet kan få dekket sitt behov for stadig ny og oppdatert kompetanse i form av høyere utdanning.

² [Høring - Utkast til forskrift om egenbetaling - regjeringen.no](#)

Departementet mener at en mer fleksibel regulering av adgangen til å tilby videreutdanning til arbeidslivet mot betaling vil gi universitetene og høyskolene nødvendig handlingsrom til å bidra til å dekke arbeidslivets behov for videreutdanning. Arbeidslivet har selv ansvar for å finansiere kompetanseutvikling som er nødvendig for virksomhetens behov, men de statlige universitetene og høyskolene har ikke hatt fleksible nok rammer for å kunne møte disse behovene. Departementet foreslår derfor endringer i egenbetalingsforskriften som kan bidra til at arbeidslivet i større grad får dekket sine kompetansebehov. I tillegg skal forslagene gjøre det enklere å praktisere reglene og bidra til at institusjonene praktiserer reglene likere enn i dag. Ikke minst gjelder dette reglene om andelen egenbetaling som institusjonene kan kreve av studentene, hvor departementet har søkt å klargjøre forholdet til EØS-reglene om offentlig støtte, se punkt 4.2.

Forslagene som er omtalt i høringsnotatet punkt 5, åpner for en videre adgang til å tilby studiepoenggivende utdanning mot betaling, tilpasset personer med arbeidserfaring. Departementet foreslår ikke endringer i adgangen til å tilby kurs. Etter departementets syn gir dagens regelverk tilstrekkelig rom for institusjonene til å tilby kurs mot betaling. Imidlertid gjelder forslagene til regulering av andelen egenbetaling institusjonene kan kreve i høringsnotatet punkt 5, både kurs og studiepoenggivende utdanning tilpasset personer med arbeidserfaring.

4.1.2 Åpne for gjenbruk av innhold fra det ordinære utdanningstilbudet

Etter dagens regelverk har institusjonene adgang til å ta betalt for «fag/emner som normalt ikke er del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning», jf. egenbetalingsforskriften § 3-2 første ledd bokstav b). Bestemmelsen innebærer skjønsmessige vurderinger som kan gjøre det vanskelig å praktisere. En rekke henvendelser departementet har mottatt viser at det kan være uklart for institusjonene hvordan uttrykket «normalt ikke er en del av» skal forstås. Forarbeidene til både loven og forskriften gir liten veiledning, men en forutsetning har vært at institusjonene ikke skal kunne omgå gratisprinsippet ved å «dele opp studieprogrammer som normalt fører fram til en grad eller yrkesutdanning for å kunne tilby dem som egenbetalingsstudier», jf. høringen av forslag til forskrift i 2005.³

Flere gradsgivende studieprogrammer er fleksible og åpner for at noen av studiepoengene kan tas i valgfrie emner. Selv om en student som ikke er tatt opp ved et gradsgivende studieprogram har tatt et emne, kan studenten i etterkant likevel søke om å få emnet godskrevet helt eller delvis som del av en gradsgivende utdanning, for eksempel ved en annen institusjon. Det er dermed ikke noe skarpt skille mellom emner som fører fram til en grad og emner som ikke fører fram til en grad. Forutsetningen i høringsnotatet fra 2005 om at institusjonene ikke kan opprette emner med egenbetaling gjennom oppdeling av innholdet i gradsgivende studieprogrammer, har av mange institusjoner blitt tolket som at selve innholdet i utdanninger med egenbetaling må være annerledes enn det som inngår i gradsutdanninger. Departementet mener at deler av en gradsutdanning også godt kan

³ [Høring - Utkast til forskrift om egenbetaling - regjeringen.no](#)

fungere som en frittstående videreutdanning. Et emne i en bachelorgrad kan være av interesse for yrkesaktive, for eksempel innenfor IKT, økonomi og administrasjon eller språk. Slike emner kan være relevante som videreutdanninger for personer som ønsker å oppdatere seg innenfor sitt fagområde, for eksempel som følge av teknologisk utvikling, eller som ønsker å utvide sin kompetanse på nye områder. Egenbetalingsforskriften § 3-2 første ledd bokstav b) stenger i mange tilfeller for at institusjonene kan utvikle denne type studiepoenggivende utdanning og finansiere dem gjennom egenbetaling. Noen institusjoner har pekt på at det er uhensiktsmessig og urimelig at institusjonen skal utvikle studiepoenggivende utdanninger rettet mot arbeidslivet fra bunnen av, uten å kunne benytte innhold fra de ordinære utdanningene.

Etter departementets vurdering bør tilbudene som er rettet mot arbeidslivet, kunne være integrert i den vanlige virksomheten ved institusjonen, og bygge på det samme personalet. Det at utdanningstilbudene ofte er kostbare å utvikle, kan begrense utviklingen av tilbud som er etterspurt av yrkesaktive og arbeidsgivere. En mer kostnadseffektiv utvikling av studiepoenggivende utdanningstilbud tilpasset yrkesaktive kan derfor gi bedre muligheter både for å utvikle tilbudene og begrense kostnadene forbundet ved å benytte seg av dem.

Departementet mener derfor at egenbetalingsforskriften bør åpne for at universiteter og høyskoler kan bruke innhold fra det ordinære utdanningstilbudet når de utvikler studiepoenggivende utdanningstilbud som er rettet mot personer med arbeidserfaring. Institusjonene bør kunne gjenbruke innhold, læringsutbyttebeskrivelser og pensum fra gradsutdanningene, men tilby og tilpasse det på en måte som skjermer grunnutdanningene og gratisprinsippet. Departementet mener det må fastsettes rammer for utformingen av tilbudene for å sikre at de er tilpasset yrkesaktive. Se om dette i høringsnotatet punkt 4.1.3.

Med forslaget vil institusjonene kunne tilby emner både på bachelornivå og masternivå. De vil også kunne tilby hele grader mot betaling, slik som dagens erfaringsbaserte mastergrader. Departementet legger til grunn at det ikke vil være aktuelt for institusjonene å tilby bachelorgrader mot betaling, gitt vilkårene som vil bli stilt til utformingen av tilbudene, jf. punkt 4.1.3.

Departementet har lagt til grunn at dagens unntak for egenbetaling for erfaringsbaserte mastergradsstudier kun gjelder hele utdanninger og ikke emner, jf. egenbetalingsforskriften § 3-2 bokstav c). Det har vært tvil blant en del institusjoner om de kan ta betalt for deler av en erfaringsbasert mastergrad, eller om de kun kan tilby hele erfaringsbaserte mastergrader mot betaling. Med de foreslåtte endringene vil det framgå tydelig av forskriften at institusjonene kan tilby emner innen erfaringsbaserte mastergradsstudier mot betaling.

4.1.3 Krav til innretning på studiepoenggivende utdanningstilbud

En forutsetning for at statlige universiteter og høyskoler kan ta betalt for utdanningstilbud, er at tilbudene ikke er «ordinære utdanninger som fører fram til en grad», da disse er omfattet av gratisprinsippet og statlig finansiert, jf. universitets- og høyskoleloven § 7-1 første ledd. Adgangen til å ta betalt for studiepoenggivende utdanning tilpasset personer

med arbeidserfaring må ikke komme i konflikt med gratisprinsippet. For å sikre en klar grense mot det ordinære utdanningstilbudet, mener departementet det må stilles tydelige krav i forskriften slik at muligheten for egenbetaling avgrenses til den tiltenkte typen utdanningstilbud. Formålet er ikke å åpne for at mer av dagens tilbud skal kreve egenbetaling. Formålet er å legge til rette for at det utvikles et større tilbud av utdanninger som er tilpasset en målgruppe i arbeidslivet som ønsker kompetanseutvikling. I motsetning til for førstegangsstudenter vil det for denne gruppen ofte være rimelig at kostnader for kompetanseutvikling dekkes av den enkelte selv eller av arbeidsgiver. Det er heller ikke formålet å åpne for å ta betaling for personer med arbeidserfaring generelt. De som benytter seg av det ordinære utdanningstilbudet, skal ikke betale.

Departementet viser til at adgangen til å ta egenbetaling for utdanningstilbud rettet mot arbeidslivet er i tråd med gratisprinsippet og er forutsatt i forarbeidene til universitets- og høyskoleloven § 7-1. I Innst. O. nr. 48 (2004–2005) har flertallet i komitéen følgende merknad:

«Dette flertallet mener at institusjonene fortsatt skal kunne ta egenbetaling for etter- og videreutdanning, for eksempel organisert som desentralisert utdanningstilbud og opplegg basert på fjernundervisning. Egenbetalingsstudier skal ikke gå på bekostning av den ordinære utdanningsvirksomheten, men komme i tillegg til den statlig finansierte virksomheten. Slik vil en kunne ivareta forpliktelsene som ligger i oppfølgingen av Kompetansereformen.»

Også før vedtagelsen av dagens universitets- og høyskolelov og egenbetalingsforskrift åpnet regelverket for å ta betalt for utdanningstilbud. Fram til 1985 var det bare adgang til å ta egenbetaling for kurs, deretter ble det mulig å ta egenbetaling for opp til et halvt års studier. Avgrensningen ble gjort for å skjerme tilbudene om «ordinær sammenhengende grunnutdanning». Ved åpningen for egenbetaling for studiepoenggivende utdanning ble det lagt vekt på at det var snakk om spesielt tilrettelagte tilbud som stort sett kunne gjennomføres utenom arbeidstiden, hvor tilbudet kunne kvalifisere for høyere lønn for den enkelte, og hvor egenandelen ofte ville kunne betales av arbeidsgiver. Det ble derfor ikke vurdert som urimelig å åpne for en viss egenandel. I etterkant av kompetansereformen i 1998 ga Stortinget generell fullmakt til at departementet kunne fastsette retningslinjer for egenbetaling, hvor hovedtrekkene i dagens regler ble fastsatt.⁴

Fordi departementets forslag åpner for at studiepoenggivende utdanningstilbud kan ha elementer fra det ordinære utdanningstilbudet (se høringsnotatet punkt 4.1.2), er det vesentlig at betalingstilbudene skiller seg fra tilbudene til studenter som benytter seg av ordinære utdanningstilbud, og at de er tilpasset personer i arbeid og/eller med arbeidserfaring. Institusjonene må tilrettelegge slik at utdanningen er annerledes organisert og bygget opp, og tilbys i et annet format enn det som tilbys fulltidsstudentene. Dette kan være å tilby samlingsbaserte studier, studier på nett, studier på ettermiddager e.l., tilrettelagt for personer i arbeid. Målet er at arbeidslivet skal ha tilgang på flere

⁴ St.prp. nr. 1 (1984–1985), St. meld. nr. 66 (1984–1985) og Budsjett-innst. S. nr. 12 (1998–1999).

fleksible og relevante tilbud som er tilpasset behovene til personer som er i arbeid og som har forpliktelser utover studiene. En konsekvens av at det utvikles flere tilbud med slik tilpasning, kan være at færre melder seg opp til en hel grad og bare tar det emnet de er interessert i.

Departementet mener det fortsatt bør være åpent for at institusjonene kan ta betalt for utdanningstilbud som *innholdsmessig* bygger på søkerens arbeidserfaring, uten at tilbudet nødvendigvis er tilrettelagt slik at det kan gjennomføres ved siden av jobb. Et eksempel er mastergrad som tas på fulltid, som er basert på studentenes arbeidserfaring (erfaringsbasert mastergrad). Det samme kan gjelde utdanninger av mindre omfang, for eksempel over ett semester.

På denne bakgrunn mener departementet at institusjonene bare kan ta betalt for studiepoenggivende utdanning dersom den er enten

- særlig tilrettelagt for personer i arbeid, det vil si praktisk tilrettelagt for å kunne gjennomføres ved siden av jobb, eller
- særlig utviklet for personer med relevant arbeidserfaring, det vil si innholdsmessig bygge på arbeidserfaring hos søker

Videre mener departementet at det bør stilles som vilkår i begge tilfeller at søkeren har minimum to års arbeidserfaring.

4.1.4 Gratisprinsippet

Departementet er oppmerksom på at en utvidelse av institusjonenes fullmakter til å ta mer egenbetaling vil kunne tolkes som et press på gratisprinsippet. Derfor må adgangen til å ta egenbetaling rammes inn på en hensiktsmessig måte, for å skjerme den virksomheten som skal være gratis. Departementet viser til at tilbud institusjonen tar betalt for, ikke skal gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsvirksomhet, jf. egenbetalingsforskriften § 3-1 andre ledd, andre punktum. At det åpnes for å gjenbruke innhold fra ordinære utdanninger i betalingstilbud, skal ikke føre til at man i ordinære utdanningsløp opplever at betalingstilbudene er mer attraktive i form av faglig kvalitet eller relevans.

Departementet vil samtidig understreke at en utvidelse av adgangen til å kreve egenbetaling for noen utdanninger tilpasset arbeidslivets behov også kan styrke tilbudet av gratis utdanning. Inntekter fra arbeidslivet gjennom utdanningstilbud tilpasset personer med arbeidserfaring kan bidra til at institusjonene i større grad kan benytte grunnbevilgningen til gratis grunnutdanning. Dersom forskriften krever at tilbudene skal være 100 prosent egenbetalingsfinansiert (alternativ 3 i høringsnotatet punkt 5.2), vil ikke institusjonene belaste rammebevilgningen til disse tilbudene overhodet. Hvis institusjonene kun kan kreve egenbetaling for tilbud som er særlig utviklet for personer som forutsetningsvis er i arbeid, vil dette heller ikke undergrave tilbudene som gratisprinsippet gjelder – det ordinære tilbudet av utdanninger rettet mot personer som ikke har en utdanning fra før og som ønsker seg fulle utdanningsløp. Departementet viser

også til at enkelte personer i arbeid, som i dag egentlig ønsker videreutdanning, søker opptak til ordinære tilbud, for så å fullføre kun de emnene de er mest interessert i. En fordel med å øke tilbudet av tilrettelagte videreutdanninger gjennom å utvide adgangen til egenbetaling kan være at det frigir kapasitet på institusjonenes ordinære gratisstudier for studenter som ønsker å ta hele utdanningsløp. Arbeidslivet vil på sin side kunne få flere og bedre tilbud som er spesielt tilrettelagt personer med arbeidserfaring og arbeidslivets behov.

4.2 Hvilken andel egenbetaling kan institusjonene kreve ut fra EØS-regelverket om offentlig støtte?

4.2.1 Innledning

Institusjonene kan ikke bestemme fritt hvor stor andel av et arbeidsmarkedstilpasset utdanningstilbud som skal finansieres av studenters egenbetaling, og hvor stor andel som skal dekkes av offentlige midler. EØS-regelverket om offentlig støtte setter noen rammer for dette.

Finansieres hele utdanningstilbudet av studentenes egenbetaling, vil utdanningstilbudet regnes som økonomisk aktivitet fordi utdanningstilbudet er en tjeneste som ytes mot betaling fra studenten. Hvis kostnadene ved et slikt utdanningstilbud derimot dekkes av både egenbetaling og offentlig finansiering, beveger man seg i en gråsoner. Utgjør egenbetalingen en større andel av de totale kostnadene ved tilbudet, kan det bli regnet som økonomisk aktivitet. Den resterende offentlige finansieringen av en mindre del av utdanningstilbudet kan i så fall være offentlig støtte etter EØS-retten, som i utgangspunktet er forbudt. Det er institusjonen som har ansvaret for å betale tilbake ulovlig offentlig støtte. Her beskriver departementet rammene for EØS-regelverket om offentlig støtte og hvilken betydning det har for andelen egenbetaling institusjonene kan kreve ved betalingsstudier.

EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet. Formålet med reglene om offentlig støtte er å sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området.

Ansvaret for organisering og struktur i utdanningssystemet er nasjonalt, men EØS-avtalens regler om offentlig støtte kan likevel få betydning. I spørsmålet om finansiering av etter- og videreutdanning er dette relevant, blant annet fordi størrelsen på studentenes egenbetaling kan få avgjørende betydning for om aktiviteten er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

For at et tiltak skal regnes som offentlig støtte i EØS-avtalens forstand, må flere kriterier være oppfylt. Støtten må bestå av offentlige midler, og den må utgjøre en økonomisk fordel som favoriserer enkelte foretak. Tilskuddet må kunne påvirke samhandelen i EØS-området, og må være egnet til å vri konkurransen på markedet.

Et sentralt kriterium er at mottakeren av offentlige midler må være et foretak i EØS-rettslig forstand. Rettspraksis definerer et foretak som en enhet som driver økonomisk

aktivitet, uavhengig av enhetens juridiske status og måten virksomheten finansieres på.⁵ Støttemottaker utøver normalt økonomisk aktivitet dersom enheten leverer varer og tjenester i et marked. Der det offentlige deltar i et marked og tilbyr varer og tjenester i konkurranse med private og andre offentlige aktører, vil tjenesten normalt anses å være en økonomisk aktivitet.

Forbudet mot offentlig støtte er ikke absolutt, og tiltak som anses som offentlig støtte, vil kunne være lovlig på ulike EØS-rettslige grunnlag.

4.2.2 Hvor stor andel egenbetaling gjør utdanningstilbudet til en økonomisk aktivitet?

Hvor stor andel av kostnadene ved et utdanningstilbud som dekkes av egenbetaling, er viktig for om tilbudet må regnes som økonomisk aktivitet der offentlig finansiering kan være forbudt. Hvor grensen ligger, er uklart, og gråsonen er relativt stor. Rettspraksis gir imidlertid noen holdepunkter for å kunne vurdere hvilken handlingsrom institusjonene har etter EØS-retten.

Utdanning som er en del av det nasjonale utdanningssystemet, og som er finansiert og under tilsyn av offentlige myndigheter, anses som ikke-økonomisk aktivitet. EU-domstolen og EFTA-domstolen har slått fast at når staten oppretter og vedlikeholder et nasjonalt system for utdanning som helt eller *i hovedsak* er finansiert av det offentlige, er dette en del av oppfyllelsen av statens sosiale, kulturelle og utdanningspolitiske oppgaver overfor borgerne. At studenter i noen tilfeller betaler noe for utdanningen, endrer ikke utdanningstilbudets ikke-økonomiske natur, så lenge kostnadene ved utdanningstilbudet i hovedsak er finansiert av det offentlige.⁶ Reglene om offentlig støtte kommer ikke til anvendelse for ikke-økonomisk aktivitet.

På den andre siden vil utdanningstjenester som i hovedsak er finansiert av studentene selv (eller deres foreldre eller andre aktører), ofte regnes som økonomisk aktivitet. Høyere utdanning som i sin helhet er finansiert av studenten selv, er økonomisk aktivitet. For eksempel vil tilbud som institusjonene tilbyr mot at oppdragsgiver (offentlig eller privat) dekker alle kostnader pluss margin for fortjeneste, regnes som økonomisk aktivitet. Det samme gjelder for eksempel videreutdanningstilbudet for lærere *Kompetanse for kvalitet*.

Høyere utdanning som er omfattet av lov om universiteter og høyskoler, er en del av det nasjonale utdanningssystemet. Delvis egenbetaling innebærer ikke i seg selv at utdanningstilbudet er en økonomisk aktivitet. Hvis egenbetalingen derimot utgjør en større andel av kostnadene ved utdanningen, kan aktiviteten skifte karakter og bli regnet som økonomisk aktivitet. Hvor stor andel egenbetaling som kan aksepteres før tjenesten går over til å bli økonomisk aktivitet, er ikke klart. ESAs retningslinjer om begrepet offentlig støtte bruker formuleringen «public education services must be distinguished from

⁵ Sak C-41/90 Hoefner og Elser

⁶ C-263/86 Humbel avsnitt 17-19 og senere praksis, og EFTA-domstolen i sak E-13/19 Hraðbraut avsnitt 92-93

services financed predominantly by parents or pupils or commercial revenues»⁷. EU-domstolen har benyttet formuleringer som «financed entirely or mainly by public funds», i motsetning til utdanning som er «essentially financed by private funds».⁸ I EFTA-domstolens avgjørelse om finansiering av kommunale barnehager førte en foreldrebetaling på om lag 20 prosent av kostnadene ved barnehagedriften ikke til at den kommunale barnehagevirksomheten skulle anses som økonomisk aktivitet.⁹

Universitets- og høgskolerådet (UHR) har i en rapport¹⁰ lagt til grunn et skille basert på om staten betaler mer enn 50 prosent av kostnadene ved utdanningen, slik at aktiviteten alltid er ikke-økonomisk så lenge egenbetalingen er 49 prosent eller lavere.

Det er etter departementets oppfatning ikke grunnlag for å uttale seg eksakt om hvor grensen går for når regelverket om offentlig støtte kommer til anvendelse. Departementet mener det i dagens situasjon ikke er sterke nok holdepunkter for å konkludere med at det går en grense ved 49 prosent egenbetaling og 51 prosent offentlig finansiering. Det er et klart behov for å kunne operere med en fastsatt grense for hvor mye egenbetaling institusjonene kan ta uten å komme i konflikt med EØS-reglene om offentlig støtte. Etersom det er uklart etter EØS-retten om det kan settes en slik absolutt grense, og hvor den eventuelt går, mener departementet at en slik grense i tilfelle må settes på et så lavt nivå at den ikke medfører usikkerhet om den offentlige finansieringen vil kunne bli ansett som ulovlig offentlig støtte.

Departementet mener slik usikkerhet unngås dersom det settes en grense ved maksimalt 25 prosent egenbetaling av totalkostnadene. Utdanningen vil etter departementets oppfatning i hovedsak være finansiert av offentlige midler når andelen offentlig finansiering er på om lag 75 prosent. En egenbetaling på om lag 25 prosent vil da anses som et bidrag til en aktivitet som i hovedsak er finansiert av offentlige midler. En lavere andel offentlig finansiering enn 75 prosent vil medføre større usikkerhet om utdanningstilbudet må anses som økonomisk aktivitet etter regelverket om offentlig støtte.

Hvis det ikke fastsettes en grense for andel egenbetaling, må institusjonene, som i dag, selv sørge for å overholde EØS-retten når de fastsetter egenbetalingen for et konkret utdanningstilbud. Institusjonene må vurdere om tilbudet skal utformes på en måte som gjør at det må regnes som økonomisk aktivitet for institusjonen.

For å illustrere dette, kan vi for eksempel se på hvordan et studiepoenggivende utdanningstilbud på 7,5 studiepoeng med en total kostnad på kr 80 000 per student skal finansieres. Hvis egenbetalingen er på kr 80 000, dvs. dekker hele kostnaden, regnes dette som økonomisk aktivitet. I slike tilfeller vil det kreves at institusjonen etablerer et

⁷ EFTAs overvåkingsorgan (ESA) Retningslinjer om begrepet offentlig støtte, No 3/17/COL, punkt 2.5

⁸ Se for eksempel C-74/16 Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania avsnitt 50 med videre henvisninger

⁹ E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund v EFTA Surveillance Authority

¹⁰

<https://innsyn.uhr.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018001072&dokid=40149&versjon=1&variant=A&>

regnskapsmessig skille for å dokumentere at offentlige midler ikke skal tilflyte aktiviteten. Hvis egenbetalingen er på kr 20 000, dvs. 25 prosent av kostnadene, mener departementet at utdanningstilbudet ikke er økonomisk aktivitet og eventuell offentlig finansiering vil heller ikke regnes som offentlig støtte etter EØS-regelverket. Institusjonen kan ikke ta egenbetaling på kr 50 000, i overkant av 60 prosent av kostnadene, hvis resten er finansiert med offentlige midler. Den offentlige finansieringen vil i det siste tilfellet i utgangspunktet være ulovlig offentlig støtte.

Institusjonen må gjøre vanskeligere vurderinger dersom den ønsker å ta en høyere prosentandel egenbetaling enn 25 prosent av totalkostnaden per student hvor resten dekkes av offentlig finansiering, for eksempel opp mot 40-45 prosent. Ut fra dagens rettstilstand anser departementet det som svært usikkert om en andel offentlig finansiering på 55-60 prosent er tilstrekkelig til at finansieringen faller utenfor forbudet mot offentlig støtte i EØS-retten.

4.2.3 Behov for et regnskapsmessig skille mellom gratisstudier og betalingsstudier, men studentene kan blandes

En rekke aktører som yter tjenester som anses å utgjøre ikke-økonomisk aktivitet, yter også tjenester som i utgangspunktet er av økonomisk karakter. Dersom etter- og videreutdanningen må anses som økonomisk aktivitet, vil utdanningsinstitusjonen være å anse som et foretak for denne delen av virksomheten. Konsekvensen vil da være at institusjonen utøver både økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Dette er det adgang til, forutsatt at institusjonen ikke krysssubsidierer mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Dersom midler til finansiering av offentlige tjenester benyttes til å finansiere konkurranseutsatt virksomhet, vil dette kunne innebære krysssubsidiering som utgjør ulovlig offentlig støtte. Institusjonen trenger ikke å skille ut virksomheten som eget selskap, men må etablere et system som sikrer separate regnskaper og korrekt kostnadsallokering. Konkret vil dette bety at institusjonene må allokere riktig andel kostnader til ulike typer virksomhet når de samme lokalene, personalet og undervisningsmaterialet brukes til utvikling og gjennomføring av både det ordinære og gratis utdanningstilbudet, og til kurs og studiepoenggivende utdanningstilbud rettet mot personer med arbeidserfaring mot betaling.

Et regnskapsmessig skille er ikke til hinder for at studenter som følger ordinære tilbud og betalende studenter kan ha en del felles undervisning og samarbeide om for eksempel oppgaver. En blanding av studenter på ordinære gratisstudier og studenter med arbeidserfaring på egenfinansierte tilbud kan ha positive effekter på læringen, fordi studentene kan dra nytte av hverandres erfaring og bakgrunn. På den andre siden kan betalende studenter oppleve det urettferdig at de må betale for utdanning som andre får gratis. Det avgjørende er at tilbudet til betalende studenter med arbeidserfaring utformes spesielt med tanke på deres bakgrunn og situasjon. Høringsforslaget er ikke til hinder for at deler av undervisningen kan være felles for gratisstudenter og betalende studenter.

4.2.4 Restkapasitet: usikkert om det er lovlig å fylle opp ledige plasser i gratisstudier med betalende studenter

En problemstilling institusjonene kan møte, er bruk og salg av såkalt restkapasitet, der ledige plasser i det ordinære gratis utdanningstilbudet blir fylt opp med betalende studenter, gitt at tilbudet for disse betalende studentene er tilpasset personer med arbeidserfaring. I EØS-retten finnes det holdepunkter for at man kan se bort fra enkelte former for økonomisk virksomhet dersom den er av begrenset omfang («ancillary activities»). For å kunne anses som «ancillary», kreves det at aktiviteten er direkte relatert til og nødvendig for å utføre den ikke-økonomiske tjenesten, og benytter de samme innsatsfaktorer som hovedaktiviteten, slik som utstyr og arbeidskraft.¹¹ Det er usikkert om salg av restkapasitet i begrenset omfang vil kunne falle inn under unntaket, for eksempel ved at betalende studenter fyller opp ledige plasser.¹² Hvis det skulle være slik at det er mulig for institusjonene å benytte seg av restkapasitet i tråd med EØS-retten, vil omfanget ikke kunne overstige 20 prosent av virksomheten.

5 Departementets forslag

5.1 Adgang til å ta egenbetaling for kurs og studiepoenggivende utdanning rettet mot personer med arbeidserfaring

Departementet foreslår å endre egenbetalingsforskriften § 3-2 slik at statlige universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan tilby utdanninger mot egenbetaling til personer med arbeidserfaring. Dette gjøres først og fremst ved å fjerne formuleringen i dagens egenbetalingsforskrift § 3-2 bokstav b) «... som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning». Forslaget innebærer at institusjonene kan gjenbruke innhold fra det ordinære utdanningstilbudet når de utvikler utdanningstilbud rettet mot personer med arbeidserfaring.

Departementet foreslår videre å endre ordlyden i bestemmelsen, slik at den regulerer adgangen til å ta betalt for 1) kurs og 2) studiepoenggivende utdanningstilbud og 3) fra studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert.

Når det gjelder 1) og 3), adgangen til å kreve egenbetaling for kurs og fra studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert, foreslår departementet ingen endringer. Her videreføres gjeldende rett.

Departementet foreslår som vilkår for å kreve egenbetaling for studiepoenggivende tilbud at søker har minimum to års arbeidserfaring. Et slikt vilkår vil etter departementets vurdering sikre at studiepoenggivende tilbud som institusjonene tar betalt for treffer riktig

¹¹ Framework for State aid for research and development and innovation, Point 20, OJ C 198, 27.6.2014, p. 1.

¹² Commission Decision of 20.9.2019 on the measure SA.34402 - 2015/C (ex 2015/NN) [implemented by Germany for Hochschul-Informationssystem GmbH], C(2019) 6836 final, se

målgruppe, nemlig personer med arbeidserfaring. Vilkåret om to års arbeidserfaring er i tråd med dagens praksis, jf. mastergradsforskriften § 5 andre ledd, som krever «minst 2 års relevant yrkespraksis» for en erfaringsbasert mastergrad. Departementet mener at institusjonene ikke bør stille strenge krav til at arbeidserfaringen må være innholdsmessig helt parallell til det utdanningstilbudet søkeren ønsker å gjennomføre. Dette for å gi størst mulig fleksibilitet, slik at søkere også har mulighet til å gjennomføre utdanningstilbud på et fagfelt som er nytt for dem. I samsvar med hvordan dette er regulert i mastergradsforskriften for erfaringsbaserte mastergradsutdanninger, må institusjonene selv vurdere hva de vil kreve som arbeidserfaring. De kan for det enkelte tilbudet eventuelt selv fastsette krav om lengre arbeidserfaring enn to år. Departementet legger til grunn at institusjonen normalt vil kreve at yrkespraksisen er sammenhengende, men institusjonene bør ha rom for å godta at spredt arbeidserfaring kan legges sammen for å fylle kravet.

I forslaget til ny § 3-2 foreslår departementet at det stilles to alternative vilkår for at institusjonene skal få adgang til å kreve betaling for studiepoenggivende utdanningstilbud;

- a) den praktiske gjennomføringen av tilbudet er særlig tilpasset for personer i arbeid, eller
- b) innholdet i tilbudet er særlig utviklet for personer med arbeidserfaring

Alternativ a) omfatter tilbud som personer i arbeid kan ta ved siden av jobb. Det sentrale er at tilbudet er praktisk tilrettelagt til å kunne kombineres med jobb – f.eks. nettbasert, eller kvelds- eller helgestudier eller liknende. Det er ikke krav om at innholdet i tilbudet skiller seg fra emner i de ordinære utdanningene. Dette innebærer at institusjoner kan gjenbruke innhold fra det ordinære utdanningstilbudet.

Alternativ b) omfatter tilbud som innholdsmessig bygger på studentenes arbeidserfaring. Dette kan for eksempel være en erfaringsbasert mastergrad som tas på fulltid, som arbeidsgiver betaler for. Andre eksempler er kortere utdanningstilbud som tilbyr en yrkesgruppe oppdatering av sin kunnskap, eller et spesialisert tilbud. Til forskjell fra alternativ a) er det her ikke krav om at tilbudet er tilrettelagt for å kunne gjennomføres ved siden av jobb. Det er likevel en forutsetning at tilbudet er utviklet for personer med erfaring fra arbeidslivet.

De studiepoenggivende utdanningstilbudene som faller inn under ny § 3-2, kan innebære ett enkelt emne eller flere emner. Det omfatter dermed både studieprogram for erfaringsbaserte mastergradsstudier eller emner innenfor slike program.

5.2 Ber om innspill

Departementet ber også om innspill til hvordan det kan åpnes for egenbetaling for andre tilbud som er utviklet for studenter med arbeidserfaring, enn det høringsnotatet foreslår.

5.3 Regulering av andelen egenbetaling

Selv om det er EØS-rettens regler om offentlig støtte som er avgjørende for hva som skal regnes som økonomisk aktivitet også på utdanningsfeltet, er det mulig å gi regler i norsk rett som gjør overholdelsen av EØS-retten enklere for institusjonene. Dette vil imidlertid også kunne gripe inn i institusjonenes handlefrihet.

Departementet mener reguleringen av andel egenbetaling kan gjøres på tre alternative måter. Eventuelt kan to eller flere av alternativene kombineres, for eksempel ved at det forskriftsfestes en valgmulighet der institusjonene kan anvende enten delvis egenbetaling eller fullfinansiering gjennom egenbetaling. Under er alternativene presentert.

Alternativ 1: Videreføre dagens bestemmelse, dvs. ikke regulere noen grense for andelen egenbetaling. Institusjonene må selv i hvert enkelt tilfelle vurdere hvor høy egenbetaling som er tillatt etter EØS-retten uten at de risikerer at den offentlige finansieringen av samme utdanningstilbud må regnes som offentlig støtte etter EØS-retten. Institusjonene kan også fortsatt tilby utdanning som er fullfinansiert av offentlige midler, eller som er fullfinansiert gjennom egenbetaling. Det siste krever, som omtalt over, at ikke offentlige midler til andre deler av virksomheten tilflyter den økonomiske aktiviteten gjennom kryssubsidiering.

Denne løsningen gir stor frihet, men har noen ulemper, for eksempel ulik praksis, usikkerhet for institusjonene og risiko for feil.

Alternativ 2: Fastsette en grense for egenbetaling i forskriften, for eksempel 25 prosent.

Dette innebærer at institusjonene ikke kan ta egenbetaling på over 25 prosent av kostnadene ved et utdanningstilbud i kombinasjon med offentlig finansiering. En andel egenbetaling på 25 prosent er, som omtalt over, trolig trygt innenfor hvor mye egenbetaling institusjonene kan kreve uten at tilbudet er å regne som økonomisk aktivitet etter EØS-retten. Denne løsningen gir mindre handlingsrom enn alternativ 1, men institusjonene slipper å forholde seg til hvor grensen for andelen egenbetaling faktisk går.

Alternativ 3: Alltid kreve fullfinansiering gjennom egenbetaling

Dette innebærer at utdanningstilbudene som de statlige institusjonene kan kreve betaling for, alltid må fullfinansieres av studentene. Offentlig finansiering vil ikke kunne brukes for å dekke kostnader ved utdanningene. Tilbudet vil være økonomisk aktivitet, og det er fullt lovlig, også ved siden av ikke-økonomisk aktivitet. En fordel med dette alternativet i forhold til alternativ 1 og 2 er at det ikke medfører en uheldig prioritering av betalende studenter framfor de ikke-betalende. En ulempe er at tilbudene blir dyre for studentene. Det vil være svært viktig at institusjonene følger regler om regnskapsmessig skille for å hindre kryssubsidiering.

Departementet mener at alternativ 3 kan være en hensiktsmessig løsning fordi dette alternativet gir et klart skille mellom gratistilbud og betalingstilbud, samtidig som det har lav risiko for potensielt krevende EØS-rettslige problemstillinger. Dette alternativet vil også bidra til at arbeidstakere og arbeidsgivere, ikke staten, tar ansvaret for kostnader til

kompetanseutvikling som arbeidslivet har behov for. Departementet ønsker imidlertid å høre alternativene åpent, og ber om høringsinstansenes innspill til alle tre alternativene.

En mulighet ved både alternativ 1 og 2 er å ta inn bestemmelser i egenbetalingsforskriften om forbud mot kryssubsidiering. Slike regler følger av EØS-retten.

5.4. Andre endringer i egenbetalingsforskriften

Egenbetalingsforskriften § 3-1 første ledd slår fast hovedregelen om at statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for studieprogrammer som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Departementet foreslår å endre ordlyden i denne bestemmelsen, slik at den blir lik universitet- og høyskoleloven § 7-1 første ledd, første punktum. Dette innebærer en presisering i forskriften om at egenbetaling ikke kan kreves for *ordinære utdanninger* som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Bestemmelsen vil da være i tråd med loven, og med de øvrige endringene som foreslås i høringsnotatet. Selv om egenbetalingsforskriften § 3-1 første ledd kan sies å være overflødig ved siden av universitets- og høyskoleloven § 7-1 første ledd, første punktum, mener departementet det er viktig at gratisprinsippet fortsatt er reflektert i egenbetalingsforskriften.

Departementet foreslår å ikke videreføre egenbetalingsforskriften § 3-1 andre ledd, første punktum om at statlige institusjoner ikke kan kreve egenbetaling hvis institusjonen over tid ikke tilfredsstillter den aktiviteten som er lagt til grunn for bevilgningen over statsbudsjettet. Etter departementets vurdering har bestemmelsen liten praktisk betydning. Institusjonene mottar midlene over statsbudsjettet fra Kunnskapsdepartementet som en samlet rammebevilgning, som institusjonene har ansvaret for å disponere slik at de når de overordnede målene best mulig.

Departementet foreslår å videreføre egenbetalingsforskriften § 3-1 andre ledd andre punktum, som slår fast at utdanningstilbud med egenbetaling ikke skal gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsvirksomhet. Bestemmelsen er et viktig uttrykk for at betalingstilbud ikke skal komme i konflikt med gratisprinsippets formål.

5.5 Oppdragsvirksomhet og regulering i egenbetalingsforskriften

I Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* varslet regjeringen at departementet skal vurdere reglene departementet har fastsatt for institusjonenes oppdragsvirksomhet sammen med endringer i egenbetalingsforskriften. Målet er at helheten i regelverket skal bli bedre. Oppdragsfinansierte utdanninger er ikke regulert i egenbetalingsforskriften, jf. egenbetalingsforskriften § 1-1 siste punktum. Departementet har fastsatt regler for oppdragsvirksomhet i [Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer](#) fra 1. september 2013.

Departementets har også laget en veileder til reglementet.¹³ Det har ikke vært mulig å

¹³ Veilederen er publisert her: [Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer - regjeringen.no](#)

gjøre en helhetlig gjennomgang av retningslinjene for institusjonenes bidrags- og oppdragsfinansierte aktivitet samtidig. Departementet vil imidlertid tilpasse BOA-regelverket til eventuelle endringer i egenbetalingsforskriften.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om endringer i egenbetalingsforskriften medfører ikke noen endring i bevilgningene til universitetene og høyskolene. Hver enkelt institusjon tildeles én samlet, årlig rammebevilgning som institusjonen selv er ansvarlig for å disponere for å nå målene som er satt for virksomheten. Som del av dette vurderer institusjonene selv i hvilken grad de ønsker å benytte deler av rammebevilgningen til å gi tilbud hvor det er mulig å ta egenbetaling. Slik vil det også være dersom mulighetene for å ta egenbetaling utvides til flere typer tilbud.

Forslaget kan påvirke institusjonenes totale inntekter gjennom økte eksterne inntekter, avhengig av hvordan de endrer tilbudet etter betalingsstudier.

Av det samlede utdanningstilbudet ved institusjonene i 2020, målt i studiepoengproduksjon, er over 95 prosent tilbud som er fullt ut finansiert over statsbudsjettet. De resterende tilbudene har varierende grad av ekstern finansiering. 3,7 prosent er 100 prosent eksternt finansiert. 0,9 prosent har en blanding, hvor ekstern finansiering utgjør en del av finansieringen. Disse tilbudene kan ha både elementer av egenbetaling og bidrag. Andelene er ikke beregnet ut fra de faktiske kostnadene ved utdanningene, men ut fra satsene for utdanningenes finansieringskategori i finansieringssystemet, som kun er et antatt gjennomsnittlig kostnadsnivå for kategorien grovt sett. Tallene viser uansett at omfanget av tilbud med egenfinansiering er relativt lite. Tallene viser også at tilbudene som har ekstern finansiering, i stor grad har mer enn 25 prosent ekstern finansiering. 0,7 av de 0,9 har mer enn 25 prosent ekstern finansiering. Dersom grensen for egenbetaling settes til 25 prosent, vil dermed institusjonene for disse tilbudene måtte benytte mer av rammebevilgningen enn i dag, isolert sett.

Dersom institusjonene øker omfanget av tilbud som er finansiert både av rammebevilgningen og med egenbetaling, fordi mulighetene for å ta egenbetaling utvides noe, kan det isolert sett føre til at noe mer av rammebevilgningen benyttes til slike tilbud. Det vil, innenfor en uendret rammebevilgning, føre til at institusjonene bruker tilsvarende mindre på ordinære utdanninger som er gratis for studentene. Begge typer tilbud er en del av institusjonenes samlede oppgaver, og det er institusjonene selv som har best forutsetninger for å vurdere den samlede studieporteføljen sin. Det gjelder dimensjoneringen av de ordinære gradsutdanningene, for eksempel mellom ulike fagområder, men også i hvor stor grad de har tilbud med egenbetaling, innenfor de gjeldende rammene og formålet med gratisprinsippet. Bruken av rammebevilgningen til betalingstilbud vil kunne variere over tid. Institusjonene kan ha behov for mer offentlig finansiering i en utviklings- og oppstartsfasen, enn når tilbudene har eksistert en stund. Som nevnt i punkt 4.1.4 vil ikke institusjonene bruke av rammebevilgningen i det hele tatt dersom forskriften krever at tilbudene skal være 100 prosent egenbetalingsfinansiert (alternativ 3 i høringsnotatet punkt 5.2).

At institusjonene kan gjenbruke innhold fra ordinære utdanninger i tilbud hvor de kan ta egenbetaling, kan redusere kostnadene og det administrative merarbeidet ved å utvikle egenbetalingstilbud. At tilbud med egenbetaling må tilpasses personer med arbeidserfaring, er samtidig en klar avgrensning for hvilke tilbud institusjonene kan ta betaling for.

Endringene departementet foreslår vil trolig øke tilbudet på videreutdanning som er etterspurt av arbeidslivet. Tilgang til kompetanseutvikling er viktig for at bedrifter skal kunne tette sine kompetansegap. Bedrifter med udekkede kompetansebehov rapporterer om at konsekvensene er blant annet tapte kunde- eller markedsandeler og skrinlagt eller utsatt utvidelse av virksomheten.¹⁴ Kompetanseutvikling i arbeidslivet er i hovedsak den enkeltes og virksomhetenes ansvar. Arbeidsgiver har ansvar for å gi ansatte nødvendig opplæring for å kunne utføre arbeidet på en trygg og sikker måte. Hver enkelt har også et ansvar for å skaffe seg kunnskap og ferdigheter som det er behov for i arbeidslivet. Arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har blitt enige om en ansvarsdeling seg imellom i ulike avtaler. Hovedavtalene fastslår at kostnader til kompetanseutvikling som er nødvendig for å dekke bedriftens behov, er bedriftens ansvar. Kostnader til kompetanseutvikling som ikke er relevant for virksomheten, for eksempel fordi en arbeidstaker ønsker en utdanning til et nytt yrke utenfor bedriften, må som hovedregel dekkes av den enkelte. Det er opp til arbeidsgiver å avgjøre om et kurs eller en videreutdanning er relevant og nødvendig for virksomheten. Staten bør ikke alene ta over ansvaret som arbeidstakere og offentlige og private virksomheter har i dag for å investere i kompetanse som er nødvendig for virksomhetenes behov.

7 Hva betyr forslaget for eksisterende betalingstilbud?

Forslagene som departementet legger fram, legger opp til at eksisterende utdanningstilbud mot betaling vil være i tråd med nye regler, med unntak av at institusjonene vil måtte kreve to års arbeidserfaring for alle frittstående betalingstilbud som finnes i dag, dersom forslaget blir vedtatt.

Når det gjelder finansieringen av eksisterende tilbud, kan institusjonene bli nødt til å gjøre endringer alt etter hvilket alternativ departementet ender med å fastsette, se nærmere høringsnotatet punkt 5.2. Departementet vil sørge for god informasjon til institusjonene om dette.

8 Hva betyr forslaget for studentene?

Forslaget berører ikke førstegangsstudenter eller andre studenter som melder seg opp til en grad, dvs. alle bachelor- og mastergradsutdanninger i det ordinære utdanningstilbudet. For disse utdanningene gjelder gratisprinsippet fullt ut som i dag.

Mange studenter jobber ved siden av studiene. Forslaget berører heller ikke personer som har arbeidserfaring og som ønsker å søke opptak på ordinære utdanninger. Men for

¹⁴ Kilde: NHOs kompetansebarometer.

personer med mer enn to års arbeidserfaring, vil med de foreslåtte endringene forutsetningsvis kunne gi utvidete muligheter til å ta for eksempel videreutdanninger eller spesielt tilrettelagte studier mot betaling.

Forslaget gjelder heller ikke personer som ønsker å ta en ordinær utdanning som er organisert som desentralisert utdanning.

For at en institusjon kan ta betalt for et studiepoenggivende utdanningstilbud, krever forslaget at tilbudet er tilrettelagt for personer i arbeid eller utviklet for personer med arbeidserfaring, og at søkerne har minst to års arbeidserfaring. Dette gjelder for betalingstilbud både i form av emner og en hel grad. Det gjelder også erfaringsbasert mastergrad som krever to år relevant yrkespraksis i tillegg til de andre kravene som følger av mastergradsforskriften § 5 første ledd. Å ta egenbetaling for slike tilbud er en mulighet for institusjonene, ikke et påbud. Ved å åpne for dette, og ved å utarbeide et mer tydelig regelverk, forventer departementet likevel at institusjonene i dialog med aktører i arbeidslivet utvikler flere og bedre tilpassede tilbud som kan dekke arbeidslivets behov for kompetanse. Annen utdanning, som er del av det ordinære utdanningstilbudet ved universiteter og høyskoler, er og skal i samme omfang som i dag, være gratis.

Vilkåret om at søker må ha minimum to års arbeidserfaring innebærer at søkeren er eller må ha vært i arbeid. Det kreves ikke at søkeren er i arbeid på det tidspunkt vedkommende søker og gis plass ved utdanningstilbudet. Det betyr at også personer som er midlertidig uten arbeid, enten på grunn av arbeidsledighet, omsorgsoppgaver eller annet, enten kan søke opptak til ordinære utdanninger eller kan delta på betalingstilbud, hvis de tilfredsstiller kravet om minimum to års arbeidserfaring.

Regjeringen har også tilpasset ordningene i Lånekassen mer til voksne gjennom et tilleggslån. I tillegg er aldersgrensen for når støtten til lån reduseres, hevet fra 45 til 50 år.

9 Forslag til forskriftstekst

I egenbetalingsforskriften foreslås følgende endringer:

§ 3-1 skal lyde:

§ 3-1. *Hovedregel om statlige institusjoners adgang til å kreve egenbetaling*

Statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for *ordinære utdanninger*~~studieprogrammer~~ som fører frem til en grad eller yrkesutdanning.

~~Statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling hvis institusjonen over tid ikke tilfredsstiller den aktiviteten som er lagt til grunn for bevilgningen over statsbudsjettet.~~

Kurs og emner med egenbetaling skal ikke gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsvirksomhet.

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

Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra bestemmelsene i første, ~~andre~~ og tredje ledd.

§ 3-2 skal lyde:

§ 3-2. Adgang til å kreve egenbetaling for kurs og studiepoenggivende utdanning tilpasset personer med arbeidserfaring

Statlige institusjoner kan kreve egenbetaling for kurs og fra studenter som fyller opp plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert.

For studiepoenggivende utdanningstilbud, bestående av ett eller flere emner, kan statlige institusjoner også kreve egenbetaling, såfremt søker har minst to års arbeidserfaring, og:

a) den praktiske gjennomføringen av tilbudet er særlig tilpasset for personer i arbeid, eller

b) innholdet i tilbudet er særlig utviklet for personer med arbeidserfaring

Alt. 1 Egenbetalingen kan dekke kostnadene ved kurset eller utdanningstilbudet fullt ut, eller delvis ved at institusjonen finansierer deler av kostnadene.

Alt. 2 Egenbetalingen kan ikke overstige 25 prosent av kostnadene ved kurset eller utdanningstilbudet.

Alt. 3 Egenbetalingen skal dekke kostnadene ved kurset eller utdanningstilbudet fullt ut.

Styret selv skal fastsette retningslinjer for godkjenning og fastsetting av egenbetaling. Styret, eller den styret delegerer til, skal godkjenne at det aktuelle kurset eller utdanningstilbudet finansieres med egenbetaling i tråd med første og andre ledd[, og fastsetter hvor stor egenbetalingen skal være].

10 Merknader til forslaget

Til § 3-2 Egenbetaling for kurs og studiepoenggivende utdanning tilpasset personer med arbeidserfaring

Bestemmelsen er delvis ny og regulerer statlige institusjoners adgang til å kreve egenbetaling fra studenter. Bestemmelsen viderefører delvis tidligere § 3-2, men innebærer også en utvidelse av adgangen til å kreve egenbetaling for studiepoenggivende utdanning tilpasset personer med arbeidserfaring. Bestemmelsen viderefører ikke tidligere § 3-2 første ledd bokstav d).

Første ledd er en videreføring av tidligere § 3-2 første ledd bokstav a) og bokstav d). Bestemmelsen åpner for at statlige institusjoner kan kreve egenbetaling for kurs. Kurs omfatter tilbud som ikke gir studiepoeng, jf. definisjonen i § 1-2 bokstav d). Kurs omtales også som ikke-formell opplæring. Bestemmelsen åpner også for at institusjonene kan kreve egenbetaling fra studenter som fyller opp plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert. Dette er en mulighet til å ta betalt for ledige plasser fra studenter som i utgangspunktet ikke er del av oppdraget utdanningstilbudet bygges på.

Andre ledd åpner for at statlige institusjoner på visse vilkår kan kreve egenbetaling for studiepoenggivende utdanningstilbud. Studiepoenggivende utdanningstilbud er definert som emner på bachelorgradsnivå, emner på mastergradsnivå, eller hele grader.

Det er to typer studiepoenggivende utdanningstilbud som kan tilbys mot betaling:

1. Utdanningstilbud som er særlig tilrettelagt for personer i arbeid.

Dette innebærer at institusjonene må organisere og tilrettelegge utdanningen slik at den kan kombineres med arbeid. Dette kan være å tilby samlingsbaserte studier, studier på nett og/eller studier på ettermiddager og i helger.

Institusjonene har anledning til å benytte innhold fra det ordinære utdanningstilbudet når disse betalingstilbudene utvikles. Det kan være faglig innhold, læringsutbyttebeskrivelser eller pensum fra gradsutdanningene.

2. Utdanningstilbud som innholdsmessig er særlig utviklet for personer med arbeidserfaring.

Dette innebærer at innholdet i tilbudet er utviklet slik at det bygger på studentenes arbeidserfaring. Et typisk eksempel er erfaringsbasert mastergrad, jf. mastergradsforskriften § 5. Det stilles ikke krav om at utdanningen tilrettelegges praktisk slik at den kan gjennomføres ved siden av jobb.

Et vilkår som gjelder for begge typer studiepoenggivende utdanningstilbud er at søkeren har minimum to års arbeidserfaring. Det stilles ikke strenge krav til at arbeidserfaringen må være innholdsmessig helt parallell til det utdanningstilbudet søkeren ønsker å gjennomføre. Målet er at bestemmelsen skal gi fleksibilitet, slik at søkere også har mulighet til å gjennomføre utdanningstilbud på et fagfelt som er nytt for dem.

Institusjonene må selv vurdere hva som er relevant arbeidserfaring, og kan for det enkelte tilbudet eventuelt selv fastsette krav om lengre yrkespraksis enn to år. Institusjonen kan godta at yrkespraksisen ikke er sammenhengende. Det kreves ikke at søkeren er i arbeid på det tidspunktet vedkommende søker om og gis plass ved utdanningstilbudet. Det betyr at også personer som er midlertidig uten arbeid, enten på grunn av arbeidsledighet, omsorgsoppgaver eller annet, kan delta på betalingstilbud, såfremt de tilfredsstiller kravet om minimum to års arbeidserfaring.

Tredje ledd regulerer hvor stor andel av kostnadene ved kurset eller det studiepoenggivende utdanningstilbudet egenbetalingen kan dekke. Her ønsker departementet høringsinstansenes syn på tre ulike alternativer:

Alternativ 1 er likt som dagens ordning. Egenbetalingen fra studentene kan dekke kostnadene ved kurset eller utdanningstilbudet fullt ut, eller delvis ved at institusjonen finansierer deler av kostnadene. Det er institusjonens ansvar å sørge for å overholde EØS-regelverket om offentlig støtte når den fastsetter egenbetalingen for et konkret utdanningstilbud. Institusjonen må vurdere om tilbudet skal utformes på en måte som gjør at det må regnes som økonomisk aktivitet for institusjonen. Hvis tilbudet utformes som en økonomisk aktivitet, må institusjonene følge regler om regnskapsmessig skille for å hindre krysssubsidiering.

Alternativ 2 innebærer at institusjonene ikke kan kreve egenbetaling på over 25 prosent av kostnadene ved kurset eller utdanningstilbudet. Utdanningen vil i hovedsak være finansiert av offentlige midler når andelen offentlig finansiering er på rundt 75 prosent eller mer. Tilbudet vil da ikke være å regne som økonomisk aktivitet etter EØS-retten.

Alternativ 3 innebærer at egenbetalingen må dekke kostnadene ved kurset eller utdanningstilbudet fullt ut. Dette betyr at utdanningstilbudene som de statlige institusjonene kan kreve betaling for, alltid må fullfinansieres av studentene. Offentlig finansiering vil ikke kunne brukes for å dekke kostnader ved utdanningene. Tilbudet vil være økonomisk aktivitet, og vil være lovlig etter EØS-retten, også ved siden av ikke-økonomisk aktivitet. Institusjonene må følge regler om regnskapsmessig skille for å hindre krysssubsidiering.

Fjerde ledd er en videreføring av dagens § 3-2 tredje ledd. Bestemmelsen fastslår at styret skal fastsette retningslinjer for godkjenning og fastsetting av egenbetaling. Styret kan ikke delegerer myndigheten til å fastsette slike retningslinjer til andre. Styret skal videre godkjenne at det aktuelle kurset eller utdanningstilbudet finansieres med egenbetaling i tråd med reglene i første og andre ledd[, og fastsette størrelsen på egenandelen]. Styret kan delegerer myndigheten til å godkjenne utdanningstilbud [og til å fastsette egenandelens størrelse] etter denne bestemmelsen til andre i virksomheten.

11 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i egenbetalingsforskriften trer i kraft 1. januar 2022. Institusjonene vil trolig ha behov for noe tid til organisering av regnskapsføring, og utvikling og markedsføring av utdanningstilbud før nye regler trer i kraft. Dette vil også gi studenter og arbeidsliv forutsigbarhet.