

Kunnskapsdepartementet

Vår saksbehandler
Eli-Karin Flagtvedt

Kopi til

Vår dato
01.07.2021

Vår referanse

Deres referanse
21/2042-1

Høringsvar fra Unio til forslag til endringer i egenbetalingsforskriften

Vi viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet datert 27.4.2021 om forslag til endringer i egenbetalingsforskriften. I høringsbrevet foreslår departementet endringer i egenbetalingsforskriften § 2-3 slik at statlige universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan tilby utdanninger mot egenbetaling til personer med arbeidserfaring.

Unio takker for anledningen til å svare på forslagene til endringer i egenbetalingsforskriften. Overordnet støtter vi regjeringens forslag om å gjennomgå egenbetalingsforskriften med tanke på klargjøring og forenkling. Ikke minst ser vi behov for å klargjøre adgangen til å kreve egenbetaling ut fra EØS-regelverket om offentlig støtte, og vi ser behov for å klargjøre regelverket slik at det blir så lik praksis som mulig.

Vår hovedinnvending mot forslagene til endringer i egenbetalingsforskriften er at forslagene kommer i forkant av og ses isolert fra den helhetlige gjennomgangen av finansieringssystemet i høyere utdanning, som regjeringen bebudet i Meld. St. 19 (2020-2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*. Videre mener vi at høringsbrevet ikke belyser godt nok de fordeler og ulemper som forslagene til endringer fører med seg. Dette mener vi for en stor del nettopp skyldes at vurderingene ikke ses i en større sammenheng.

Lik rett til utdanning og gratisprinsippet må ligge fast

Lik rett til utdanning har vært et sentralt prinsipp i det norske utdanningssystemet i hele etterkrigstiden. En desentralisert tilbudsstruktur har gjort tilgangen på utdanning enkel for de aller fleste, og gratisprinsippet har vært et bærende prinsipp for at alle – uansett bakgrunn – skal kunne ta høyere utdanning.

Unio er opptatt av at disse bærende prinsippene fortsatt må ligge fast i høyere utdanning, og vi støtter høringsbrevets *intensjon* om at forslagene til endringer i egenbetalingsforskriften ikke skal svekke gratisprinsippet. Vi støtter at det er behov for en klargjøring av hva det kan tas betaling for, og under hvilke forutsetninger. Videre mener vi det er viktig å klargjøre hvilke rammer EØS-regelverket setter for krav til egenbetaling, og at vi har regler som i størst mulig grad bidrar til lik praksis.

Vi støtter også intensjonen om mer fleksible og lett tilgjengelige tilbud om etter- og videreutdanning for dem som er i jobb. Tilgang på oppdatert kompetanse blir stadig viktigere både for den enkelte og for

arbeidslivet. Vi mener imidlertid at egenbetalingsforskriften også må sikre at retten til etter- og videreutdanning blir reell for alle, og at tilgangen på mer kompetanse ikke blir avhengig av den enkeltes private økonomi eller bedriftens økonomiske bæreevne. Vi er usikre på om departementets tre mulige løsninger for regulering av egenbetaling tar tilstrekkelig hensyn til dette. Vi omtaler dette nærmere nedenfor.

Uklart om endringene vil få konsekvenser for grunnutdanningene

I høringsbrevet foreslår departementet at institusjonene 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

Unio mener at høringsbrevet ikke i tilstrekkelig grad har belyst alle sider ved forslagene som foreligger. Dette gjelder blant annet om endringer i egenbetalingsforskriften, kombinert med forventninger til en økning i fleksible tilbud, vil få negative konsekvenser for grunnutdanningenes omfang, tilbud og kvalitet.

I høringsbrevet viser departementet til universitets- og høyskoleloven § 7-1 første ledd om at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Departementets forslag til å kunne kreve egenbetaling for personer med arbeidserfaring skal ikke komme i konflikt med den ordinære, gratis utdanningsvirksomheten. Tilbud institusjonen tar betalt for skal ikke gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsaktivitet, for eksempel i form av bedre faglig kvalitet eller relevans. Dette omtaler departementet i avsnitt 4.1.1 som en grunnleggende intensjon bak forslagene.

Unio støtter denne intensjonen, og tolker dette slik at ordinær utdanning skal være gratis, med et bredt tilbud av høy kvalitet, uavhengig av omfang av og type egenbetalingsordninger. Samtidig mener vi det ikke er tilstrekkelig å ha dette som en intensjon, men at departementet må belyse og sannsynliggjøre hvordan endringene ikke skal få negative konsekvenser for omfang, innhold, organisering og finansiering av grunnutdanningene.

Dette mener vi høringsbrevet ikke gjør i tilstrekkelig grad. Snarere blir det flere steder i høringsbrevet uklart hvilke konsekvenser som kan komme av forslagene. Departementet skriver at endringer i egenbetalingsforskriften ikke medfører endringer i bevilgningene til universiteter og høyskoler, og at det er opp til institusjonene å benytte deler av rammebevilgningen til tilbud hvor det er mulig å ta egenbetaling. Samtidig er det klart at regjeringen forventer at fleksible etter- og videreutdanningstilbud skal øke i omfang, og disse forventningene knyttes til fremtidige styringsprinsipper i høyere utdanning.¹

I den nylig publiserte strategien for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter skriver departementet at det er behov for å vurdere om den samlede finanseringen er innrettet på en måte som støtter ønsket utvikling. To av tiltakene i strategien er at prioriteringen av fleksible og desentrale tilbud skal følges gjennom styringsdialogen med universitetene og høyskolene, og at fleksible og desentrale tilbud skal vektlegges ved forslag om finansiering av økt utdanningskapasitet ved universiteter og høyskoler. Til sammen mener vi dette tilslører snarere enn klargjør hva endringene i høringsbrevet faktisk kommer til å innebære.

¹ Meld. St. 16 (2020-2021) *Utdanning for omstilling* og Meld. St. 19 (2020-2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*

Unio vil sterkt presisere at det ikke må sås tvil om at grunnutdanningene både skal være fullt ut dimensjonert og finansiert i henhold til behovet for grunnutdanninger, og at de skal være gratis.

Uklare konsekvenser av alternative reguleringer av andelen egenbetaling

Departementet foreslår tre alternative måter å regulere andelen av egenbetaling, enten

- å videreføre dagens bestemmelse, det vil si ikke regulere noen grense for andelen av egenbetaling
- fastsette en grense for egenbetaling, for eksempel 25 prosent
- alltid kreve fullfinansiering gjennom egenbetaling

Departementet viser til at størrelsen på studentenes egenbetaling kan få avgjørende betydning for om aktiviteten er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte, og at det er uheldig at institusjonene ved dagens bestemmelse kan operere i en gråsoner med uklare grenser i forhold til EØS-avtalen. Unio støtter at dagens bestemmelse er klar, og at det er behov for en tydeligere grensegang.

Vi mener imidlertid at departementets forslag om en grense på 25 prosent synes å være tatt ut av luften, og at den ikke er tuftet på et kunnskapsbasert grunnlag. Å sette en vilkårlig grense på 25 prosent kan få store konsekvenser for den enkeltes mulighet og motivasjon til å søke om etter- og videreutdanning, og kan i verste fall begrense adgangen til videre kompetanse ut fra den enkeltes private økonomi eller bedriftens økonomiske handlingsrom. Dersom det ikke finnes et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne sette en tydelig grense, foreslår vi at det innhentes erfaringsbasert kunnskap som kan gi en viss pekepinn på hvor grensen bør settes.

Å alltid kreve fullfinansiering gjennom egenbetaling vil etter vår mening få enda større, og sannsynligvis negative, konsekvenser for potensielle søkere til videreutdanning. Selv om det ikke uttrykkes eksplisitt i høringsbrevet, kan det synes som om departementet likevel mener denne løsningen er å foretrekke: *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 (side 18).*

Usikkerheten rundt hvilke konsekvenser vi faktisk kan se av forslagene i høringen forsterkes andre steder i høringsbrevet, for eksempel skriver departementet i avsnitt 4.1.4 at «inntekter fra arbeidslivet gjennom utdanningstilbud tilpasset personer med arbeidserfaring kan bidra til at institusjonene i større grad kan benytte grunnbevilgningen til gratis grunnutdanning». Unio stusser over denne formuleringen, som viser til forslaget om fullfinansiering. Betyr dette at alternativ 1 og 2 kan svekke tilbudet og kvaliteten på den gratis grunnutdanningen når tilbudene av etter- og videreutdanning i høyere utdanning skal øke i omfang? Tilsvarende mener vi departementet i kapittel 6 om økonomiske og administrative konsekvenser skaper tvil og usikkerhet rundt samme problemstilling, når det skriver at grensen på 25 prosent egenbetaling vil føre til at tilbudene om videreutdanning må benytte mer av rammebevilgningen enn i dag, og at dette – innenfor en uendret rammebevilgning – vil føre til at institusjonene bruker tilsvarende mindre på ordinære utdanninger som er gratis for studentene.

Unio vil presisere at dette viser med all tydelighet at utredningen knyttet til endringer i egenbetalingsforskriften ikke kan ses isolert fra andre prosesser, som økte forventninger til tilbud om etter- og videreutdanning i høyere utdanning, kombinert med nye styringssignaler i tråd med forventningene, og den bebudede, fullstendige gjennomgangen av hele finansieringssystemet i høyere utdanning.

Vurderinger av egenbetalingsforskriften må skje samtidig med gjennomgangen av hele finansieringssystemet

I Meld. St. 19 (2020-2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* foreslår regjeringen en helhetlig gjennomgang av finansiering i høyere utdanning. I meldingen skriver regjeringen at gjennomgangen skal vurdere ulike typer endringer både i fastsettingen av rammebevilgningene og gjennom andre finansieringskanaler. Gjennomgangen skal ha et helhetlig perspektiv, og skal ikke være avgrenset til å kun vurdere bestemte typer løsninger.

Unio mener at egenbetalingsforskriften er en del av dette helhetlige systemet, og at endringer i egenbetalingsforskriften derfor må ses i sammenheng med helheten i de politiske målene og det brede oppdraget til universiteter og høyskoler. Ved å isolere gjennomgangen av egenbetalingsforskriften fra den helhetlige gjennomgangen bidrar departementet nettopp til å avgrense til noen bestemte typer løsninger for deler av finansieringssystemet.

Hovedinnvendingen fra Unio til høringsbrevet er derfor at vurderingen av egenbetalingsforskriften ses isolert fra hele finansieringssystemet i høyere utdanning. Vi mener videre at høringsbrevet ikke i tilstrekkelig grad har belyst mulige konsekvenser av de endringene som departementet forslår.

Unio anbefaler på denne bakgrunn at departementet ikke tar endelig stilling til endringer i egenbetalingsforskriften nå, men tar med seg innspillene fra denne høringsprosessen i den videre prosessen med å se på helheten i finansieringssystemet.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
sekretariatsjef