

**DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT***Forsknings- og høyere utdanningsministeren*

Stortinget  
Karl Johansgate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/5800-2

20. november 2020

**Svar på spørsmål til Prop. 1 S (2020-2021) om finansiering av femte året for grunnskolelærerutdanningene****Kort om finansieringssystemet**

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble innført i 2003 i sammenheng med kvalitetsreformen i høyere utdanning. Bakgrunnen for et nytt system med resultatbaserte indikatorer var ønsket om å gi institusjonene tydelige insentiver til å forbedre sine resultater på utvalgte indikatorer for forskning og utdanning. Man gikk også over til ny budsjetteringsmodell – nettobudsjettering – dvs. bort fra til dels detaljert aktivitetsstyring fra myndighetene og over til økt frihet og økonomisk selvstyre for institusjonene.

Finansieringssystemet ble endret fra og med budsjettåret 2017. I korte trekk innebar endringen at det kom to nye indikatorer: kandidatindikatoren for uteksaminerte studenter og en indikator for bidrags- og oppdragsinntekter. Formålet var økt vekt på gjennomføring i utdanningene og sterkere samspill mellom universitetene, høyskolene og omverdenen.

**Rammebevilgning og styrets ansvar**

Universiteter og høyskoler får en årlig rammebevilgning som Stortinget vedtar. Den årlige bevilgningen består av fjorårets bevilgning pluss/minus nye satsinger/kutt og lagt til prisjustering. De største satsingene de siste årene har vært økte bevilgninger til flere studieplasser, rekrutteringsstillinger og bygg.

Kunnskapsdepartementet har satt fire overordnede og langsiktige mål for universitetene og høyskolene: 1. høy kvalitet, 2. bidra til velferd/verdiskaping/omstilling, 3. god tilgang til utdanning og 4. effektiv/mangfoldig/solid sektor.

Styret ved den enkelte institusjonen skal sette egne virksomhetsmål som skal bidra til å nå de fire overordnede og langsiktige målene. I tillegg kommer utviklingsavtalene. Styret har ansvaret for å fordele og prioritere ressursene på institusjonen for å nå målene. Det er også

styret som har ansvar for å sende Kunnskapsdepartementet forslag om mer penger hvis de ikke klarer å løse en satsing/tiltak gjennom intern omprioritering på institusjonen.

### **Slik finansieres nye studieplasser**

Kunnskapsdepartementet har siden 2003 tildelt midler til nye studieplasser over statsbudsjettet ut fra samme metodikk. Alle studieprogrammer er fordelt inn i én av seks finansieringskategorier (A-F). Når regjeringen foreslår midler til flere studieplasser, beregnes derfor utgiftene etter disse seks finansieringskategoriene. Satsene representerer ikke de faktiske kostnadene, men er grove anslag som til en viss grad reflekterer gjennomsnittlige forskjeller til ulike studieprogram. For eksempel legges det til grunn at en studieplass i medisin koster mer enn en studieplass i samfunnsvitenskapelige fag, og at institusjonene får mer penger for medisinplasser – uten at det betyr at satsene som brukes for de to tilbudene er ment å fullt ut representere de faktiske kostnadene. Når Stortinget vedtar midler til økt studiekapasitet, er det ikke noen én-til-én-forhold mellom det tildelte beløpet og en student.

Kunnskapsdepartementet har ikke fasit på hvor store kostnader hver enkelt institusjon har til en studieplass. For eksempel kan kostnadene til en studieplass ved institusjon A være lavere enn ved institusjon B, fordi institusjon A allerede har digitale løsninger på plass for fjernundervisning. Det kan også være at et tilbud med få studenter på et studiested i distriktet koster mer per student enn samme tilbud med mange studenter i en større by. Nifu-rapporten "[Hva koster en student?](#)" fra 2014 peker nettopp på dette. Den peker også på at det er den enkelte institusjon som sitter på regnskapet over hvordan kostnadene eller utgiftene fordeler seg.

Til tildelingene er det utelukkende knyttet forventninger om gjennomførte studiepoeng og uteksaminerte kandidater, ikke hvor mange personer som tas opp som studenter. For hver studieplasstildeling forventer departementet en økt produksjon på én studiepoengenheter (60 studiepoeng) per år utdanningen varer. Med mindre studentene har full gjennomføring, må institusjonene dermed ta opp flere studenter enn antallet studieplasstildelinger for å nå de forventede resultatene. Dette gjelder for alle studieplasstildelinger fra departementet. Tallet på studieplasstildelinger fra departementet kan derfor ikke sidestilles med institusjonenes tall for opptak. Institusjonene oppretter nye studieplasser både gjennom intern omdisponering av den bevilgningen de allerede har, og gjennom at Stortinget vedtar mer penger til nye plasser.

Når Stortinget bevilger midler til nye studieplasser legges det til grunn en varig økning i utdanningskapasiteten over det antall år midlene til studieplassene er tildelt til. Det første året tildeles med en halvårseffekt i tråd med at det er ett kull som starter opp og at de går høstsemesteret. Året etter tildeles midlet for at det første kullet går vår- og høstsemesteret og at institusjonene samtidig tar opp et nytt kull osv. Tildelingene til institusjonene trappes derfor opp over flere år. I tillegg kommer den resultatbaserte uttellingen for avlagte kandidater og studiepoeng.

### **Resultatbasert finansiering**

Den resultatbaserte finansieringen beregnes også etter kategoriene A-F med egne satser for studiepoengsenheter og egne satser for kandidater. Hvor mye institusjonene får avhenger av egne resultater for hvor mange studiepoeng og antall uteksaminerte kandidater de faktisk øker med sammenlignet med tidligere år.

Universiteter og høyskoler velger selv den interne budsjettfordelingen, og Kunnskapsdepartementet pålegger ikke institusjonene å bruke satsene i sin fordeling av ressurser. Når institusjonene øker sitt opptak og oppretter flere studieplasser innenfor egne budsjetttrammer, uten at Stortinget har vedtatt ekstra midler til dette, får institusjonene mer penger hvis de som følge av dette avlegger flere studiepoeng og kandidater sammenlignet med tidligere.

For eksempel er da den resultatbaserte uttellingen i 2021 avhengig av om universitetene og høyskolene økte eller reduserte resultatene i 2019 sammenlignet med 2018.

Rammebevilgningen påvirkes dermed av resultater to år etter at resultatene er oppnådd. Dette gjelder resultatene til institusjonen på alle indikatorene: avlagte studiepoeng, antall kandidater, doktorgradskandidater, utvekslingsstudenter, publiseringspoeng, BOA-inntekter, tilslag fra Forskningsrådet og regionale forskningsfond og EU. Årsaken til dette er at resultatene f.eks. for 2019 ikke er ferdig rapportert før i 2020, som er året man jobber med 2021-budsjettet.

### **Kandidatmåltall**

Kunnskapsdepartementet fastsatte i 2014 kandidatmåltall innenfor helse- og sosialfag og lærerutdanningene. Kandidatmåltallene angir et minstekrav om antall uteksaminerte kandidater som departementet forutsetter at institusjonene skal ha for hvert enkelt år. Bakgrunnen for dette er å sikre nok kandidater for å imøtekomme kritiske samfunnsbehov. Noen institusjoner overoppfyller kandidatmåltallene for enkelte utdanninger og andre oppfyller dem ikke. Kandidatmåltallene har ingen direkte sammenheng med hvordan departementet finansierer universiteter og høyskoler. Men når Stortinget vedtar midler til nye studieplasser til utdanninger med kandidatmåltall, så justeres kandidatmåltallene i tråd med dette, på det tidspunktet det kan forventes uteksaminerte kandidater. I dag er kandidatmåltallet for lærerutdanningene 1913 uteksaminerte kandidater.

### **Finansiering av det femte året for lærerutdanningen**

Den nye femårige masterutdanning for grunnskolelærere (GLU) ble innført fra og med 2017. Målet er at nyutdannede lærere skal være enda bedre rustet til å gjøre en jobb i norske klasserom, reflektere over egen undervisning og være oppdatert på relevant forskning.

Regjeringen varslet i statsbudsjettene for 2019 og 2020 at den ville sette av midler i 2021 til institusjonene som tilbyr grunnskolelærerutdanning. I Prop. 1 S (2018-2019) for Kunnskapsdepartementet står det:

*Studentar som blei tatte opp til dei nye femårige grunnskolelærerutdanningane i 2017, vil fullføre utdanninga i 2022. På bakgrunn av behov i skolen for fleire lærarar vil regjeringa føre vidare eit nasjonalt kandidatmåltal for dei femårige*

*grunnskolelærerutdanningene på totalt 1 913 kandidatar. Dette er det same nivået som for dei fireårige grunnskolelærerutdanningane. Behovet for midlar til å finansiere det femte studieåret slår ut hausten 2021 for dei studentane som starta hausten 2017. Regjeringa vil derfor i statsbudsjettet for 2021 foreslå å løyve midlar til dei institusjonane som tilbyr det femte året i grunnskolelærerutdanningane.*

Nye studieplasser til grunnskolelærerutdanningen er fra og med 2017 blitt finansiert som femårige. Det innebærer at det kun er de studieplassene som er opprettet som fireårige (altså før 2017) som i regjeringens forslag for statsbudsjettet 2021 nå må finansieres opp til femårige plasser. Det er denne effekten som er lagt til i statsbudsjettet for 2021.

Med andre ord så innebærer regjeringens forslag at det vedvarende vil være ett ekstra kull årlig i det som opprinnelig var fireårige plasser, ikke de som allerede er femårige. Altså 1913 ettårige studieplasser i finansieringskategori D, som grunnskolelærerutdanningen er innplassert i. Det betyr at med regjeringens forslag vil det bli en vedvarende økning på 178,2 mill. kroner fra 2022 (pluss årlig prisjustering) i rammebevilgningen til de som tilbyr femårig GLU. Resultatbasert uttelling for avlagte studiepoeng og kandidater vil komme to år senere.

Universitets- og høyskolerådet (UHR) argumenterer for at finansieringen av det femte året for grunnskolelærerutdanningene burde ta utgangspunkt i antallet utlyste studieplasser for institusjonene i 2017. Antall studieplasser er i dette tilfellet definert som det antall studenter institusjonen ønsker å sitte igjen med på et studium når opptaket er avsluttet. I 2017 var det 2943 studieplasser. I tillegg til at dette strider mot de ordinære prinsippene for studieplasse delinger, tar det heller ikke høyde for at ikke alle disse studentene vil gjennomføre femte året av utdanningen. Som tidligere nevnt er tildelingene til nye studieplasser knyttet til forventninger om gjennomførte studiepoeng og uteksaminerte kandidater, ikke hvor mange personer som tas opp som studenter. Derfor er det etter departementets vurdering mer riktig å ta utgangspunkt i antallet som forventes uteksaminert (kandidatmåltallet). Gjennomføringstallene viser at for kullet fra 2017 var det om lag 2150 som gjennomførte tredje studieår. Ved fjerde studieår er kullet om lag 2000 studenter.

Det har vært en gradvis økning i bevilgningen til universiteter og høyskoler siden 2016 rettet mot den femårige grunnskolelærerutdanningen. Noe av dette er:

Mill. kroner (ikke lagt til anslag for prisjustering etter 2021)		
	Bevilgning fra KD i 2021	Fullt opptrappet
30 femårige studieplasser til NLA fra 2016 inkl. anslått resultatuttelling	19,5	24,3
26 varige rekrutteringsstillinger til lærerutdanning fra 2016 (det kom også 25 midlertidige, men som nå er faset ut)	35,2	35,2
Økt rammebevilgning til institusjoner med GLU fra 2017 (opprinnelig 41,5 mill. kr i 2017 og videreført og prisjustert siden det)	46,7	46,7
70 plasser GLU til NLA fra 2017 inkl. anslått resultatuttelling	38,6	56,7

200 studieplasser GLU/lektor fordelt på flere fra 2020 inkl. anslått resultatuttelling	27,9	162 <sup>1)</sup>
Konsekvensjustering for kullet som startet på 5-årig GLU i 2017	89,1	178,2
<b>Sum</b>	<b>257</b>	<b>503,1</b>

<sup>1)</sup> Hvis plassene videreføres og trappes opp som normalt

I tillegg har det siden 2017 vært tildelt penger til flere prosjekter og tiltak for å følge opp lærerutdanningene, inkludert den nye 5-årige GLU. Det har gått til tettere oppfølging av studentene, økt samarbeid med yrkesfeltet, styrket kompetanse for de ansatte, mer forskningsbasert utdanning, IKT i undervisningen, praksis i lærerutdanning, partnerskapsmodeller med mer. Disse tildelingene har ligget på rundt 140 millioner kroner siden 2017.

Med hilsen

Henrik Asheim

Kopi

Grøholt Anne