



Dato: 09.02.15

Til
Kunnskapsdepartementet
Oslo

Deres ref: 15/162

HØRINGSUTTALELSE: RAPPORT OM FINANSIERING AV UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Vi viser til brev av 8. januar i år hvor vi blir invitert til å avgi høringsuttalelse til ekspertutvalgets rapport: Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler.

Vi har fulgt arbeidet med rapporten og gitt innspill til denne underveis og har deltatt på høringskonferansen og i andre fora hvor rapporten har vært drøftet.

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Høgskolen i Bergen

Med hilsen

Ole-Gunnar Søgner
rektor

Audun Rivedal
Høgskoledirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill

Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler

Høringsuttalelse fra Høgskolen i Bergen

Sammendrag

Høgskolen ser det som viktig at kunnskapspolitikken og finansieringssystemene henger sammen, og at store profesjonsutdanninger som samfunnet i økende grad etterspør kan få et kvalitativt løft og bedre utviklingsmuligheter. Vi er dessverre usikre på om utvalgets forslag til ny finansieringsmodell vil bidra vesentlig til dette.

Høgskolen har tro på at de grep som foreslås gjort med finansieringsmodellen kan bidra til å fremme kvalitet i sektoren og forbedre den enkelte institusjons faglige autonomi og strategiske handlingsrom under visse forutsetninger som oppsummeres i kulepunkt under.

- Høgskolen støtter forslaget om å opprettholde en relativ stor basiskomponent, men hadde gjerne sett at basisfinansieringen ble mer transparent og at åpenbare forskjeller i sektoren ble utjevnet.
- Høgskolen støtter utvalgets forslag om at flere resultatindikatorer får åpen finansieringsramme, men at det kanskje kan bli nødvendig å gjøre en sterkere prioritering mellom de som er foreslått.
- Høgskolen mener at et sterkt insentiv basert på avlagte studiepoeng bør opprettholdes, men at deler av dette insentivet kan legges til fullførte grader. Resultatforutsetningene/stykkpris for hhv. bachelor- og masternivå må vurderes på nytt.
- Høgskolen støtter at stykkpris per ferdige phd-kandidater videreføres med åpen ramme
- Høgskolen støtter reduksjon i finansieringskategorier fra seks til fire, men det forutsettes at reelle kostnadskomponenter i store fagområder som ingeniør- helse- og sosialfag og lærerutdanning legges til grunn for innplassering i kategori.
- Høgskolen støtter at insentivene for internasjonalt samarbeid styrkes innen en åpen ramme, men legger til grunn at kortere opphold for profesjonsfag (2 mnd) blir gjort tellende.
- Høgskolen støtter sterkere insentiv for nivå 2 i publiseringsindikatoren. Publiseringsindikatoren kan inngå i lukket ramme.
- Høgskolen mener at midler fra Forskningsrådet fortsatt bør være tellende i finansieringsmodellen og med lukket ramme som i dag.

- Høgskolen hadde gjerne sett at en omfattende virksomhet som kunnskapsformidling og samarbeid om innovasjon og samspill med det omliggende samfunn inngikk i modellen for å løfte fram viktige og vesentlige sider ved høgskolenes samfunnsmandat.
- Høgskolen mener at utlysning av studieplasser på «anbud» i sektoren må unngås.
- Høgskolen støtter forslaget om utviklingsavtaler innenfor 5% av basis, men forutsetter at innretningen på disse avtalene fastsettes i dialog mellom eier og høgskolens styre, hvor verken NOKUT eller Forskningsrådet bør ha en plass i hhv. oppfølging eller evaluering.
- Høgskolen støtter forslaget om at eksterne faktorer som studiefinansiering, Skatte-Funn og RFF tilrettelegges for å støtte opp under ny finansieringsmodell.

Innledning

Vi viser til brev av 8. januar i år hvor sektoren blir invitert til å avgi uttalelse til innstillingen fra Hægeland-utvalget med frist 9. februar. Nedenfor følger uttalelse fra Høgskolen i Bergen (HiB).

Vi takker for en gjennomarbeidet innstilling med klare anbefalinger. Nytt finansieringssystem skal bidra til å fremme kvalitet i sektoren og skal inneholde et sett med resultatindikatorer som bidrar til å bevare den enkelt institusjons autonomi og bidra til klarere profilutvikling. Det er noe vi umiddelbart kan gi vår tilslutning til og som vi tror forslaget vil støtte opp under.

Imidlertid skulle vi ha ønsket at modellen ble klargjort med noen regneeksempler. Dette ville gjort det lettere å beregne hvordan de ulike endringene vil slå ut og hvordan finansieringen vil medføre endringer i finansieringsgrunnlaget over tid, gitt endringer i de ulike parameterne i modellen. Modellen inneholder flere forslag om åpne insentiver som kan bli endret som resultat av den videre behandling. Det er slik sett flere risikoelementer i modellen som skaper usikkerhet.

Det blir sagt det vil kunne skje en omfordeling innad i institusjonene dersom en legger den nye modellens parametere direkte til grunn for den interne budsjettfordelingen. Samtidig pekes det på at det er institusjonene selv og de respektive styrene som ut fra strategiske betraktninger kan legge til grunn en annen fordelingsnøkkel internt. Det er riktig, men i praksis vil det være vanskelig å se bort fra modellens klassifisering av utdanningene når det kommer til lokal budsjettfordeling. Kategoriene i studiepoengindikatoren må derfor i utgangspunktet dekke de viktigste kostnadselementer i de ulike utdanningene.

Basisfinansiering

Vi støtter utvalgets forslag om å opprettholde en relativ stor basiskomponent i modellen for å sikre institusjonenes autonomi, forutsigbarhet og grunnlag for virkeliggjøring av egne strategier. Forholdet mellom basis og den resultatbaserte komponenten sies i

utgangspunktet å være omtrent 70:30. Hvordan dette forholdet vil kunne utvikle seg over tid er vanskelig å vurdere ettersom det er flere forhold som spiller sammen i de ulike resultatbaserte komponentene i modellen. Flere har tatt til orde for en dekomponering av basis for å etablere større transparens. HiB mener at det ville ha vært av interesse å dekomponere basis for å synliggjøre forskjeller i sektoren, samt rette opp skjevheter.

Målet må være at finansierings- og kunnskapspolitikken henger sammen. Finansieringen må dermed bidra til å realisere kunnskapspolitikken. Dette forholdet virker lite vektlagt i innstillingen. De grunnleggende ulikhetene i sektoren er langt på vei kjente. Til tross for at sektoren har samme rettigheter, oppgaver og krav om faglig kvalitet og relevans gjennom felles lov, er de ulike institusjonenes forutsetninger for å oppfylle disse kravene likevel grunnleggende ulike. De eldste universitetene har lik fordeling mellom utdanning og forskningsfinansiering over grunnbudsjettene. For høgskolene når forskningskomponenten knapt nok opp i 25 % av samlet faglig arbeid.

Finansieringen må følge og ivareta samfunnets behov for kompetanse knyttet til store profesjonsfag som lærerutdanning, helse- og sosialfag og ingeniørfag. Det må derfor skje en endring over tid som styrker disse profesjonene forskningsmessig. Vi er usikre på om ny finansieringsmodell vil bidra til utjevning, ikke minst fordi høgskolesektoren representerer relativt unge forskningstradisjoner og fordi modellen på flere punkter gir et konkurransefortrinn til breddeuniversitetene, som har lengre forskningstradisjoner. Et par eksempler kan trekkes frem - Forskningsrådets bevilgninger skal utgå som resultatindikator, og at bevilgninger fra EU skal styrkes i modellen. Begge disse endringene vil være fordelaktige for de eldsteuniversitetene. En annen komponent som antas å trekke i samme retning er forslaget om prising av kandidater på masternivå versus BA-nivå i forholdet 1: 3.

Vi er imidlertid enig i at Forskningsrådets satsinger mot profesjonsrettet forskning må styrkes, og HiB mener at NFR-bevilgninger må inn igjen som resultatindikator, eventuelt lukket som nå. Forskningsrådet er særlig viktig for vår type institusjon og den forskningen vi ønsker å prioritere. Ensidig satsing mot EU-programmene tjener ikke nødvendigvis nasjonale formål som eksempelvis videreutvikling av velferdssamfunnet..

Resultatparametere

Den nye finansieringsmodellen inneholder færre resultatkomponenter, men det er foreslått flere resultatkomponenter med åpne rammer tilsvarende slik resultatbaserte studiepoeng er finansiert i dag. Dette er forslag som vi støtter. Vi støtter også at det skjer en omfordeling mellom resultatfinansiering basert på studiepoeng og resultatfinansiering basert på fullførte kandidattall.

Ekspertgruppen anbefaler ikke en innføring av en BOA-indikator. Her er det ulike syn i sektoren. Høgskolen i Bergen mener en BOA-indikator er nødvendig, både fordi høgskolen har en relativ høy aktivitet på dette området, og fordi det kan være en god indikator for samfunnsrelevans. I tillegg vil en slik indikator være et godt insentiv til utvide samlet budsjetttramme gjennom eksterne inntekter.

Studiepoeng

Vi støtter innstillingens forslag om at en opprettholder et sterkt insentiv knyttet til studiepoeng, med en pris knyttet til poenguttelling i ulike finansieringskategorier med en åpen budsjettramme. Dette er imidlertid et kraftig virkemiddel for de kvantitative resultatene i sektoren. At insentivene bidrar til høy gjennomføring er bra, men vi deler også den oppfatning at deler av insentivene og gjennomføringsfokuset må knyttes til fullførte grader, da for mange studenter gjennomfører studier uten en avsluttende grad.

Kandidater

Vi ønsker kandidatkomponenten med åpen ramme velkommen og støtter derfor forslaget om å innføre en resultatbasert pott knyttet til uteksaminerte kandidater i tillegg til avlagte studiepoeng. Imidlertid synes fordelingen å legge opp til for store forskjeller mellom bachelor- og masternivå med hhv 10000 og 30000 i resultatmidler per ferdig kandidat. Tapet for en masterkandidat som ikke fullfører et integrert løp vil virke som et godt insentiv for institusjonen for å få kandidatene til å fullføre, mens insentivet for å få studentene til fullføre bachelorløpet vil være vesentlig mindre. Vi mener at det er viktig å få flest mulig til å fullføre bachelorgraden for å sikre god rekruttering til masternivået.

Vi minner her om at det også må finnes en løsning for kandidatstimulering for femårige integrerte grader. En enkel løsning er å summere resultatkomponenten i 3+2 modellen, men vi ser at det kan gi en motivasjon i retning av å stimulere til å bygge opp integrerte mastergrader og er usikre på om det vil være en ønsket utvikling.

Forslaget om slik ulik resultatdekning på bachelor- og masternivå vil også kunne gjøre det vanskelig for institusjoner som samarbeider om mastergrader ettersom premieringen i sin helhet tilfaller gradsgivende institusjon. Institusjonene kan inngå lokale avtaler som regulerer «eierskap» og deling av kandidatmidler, men det blir unødig tungrodd og byråkratiserende.

Det bør vurderes å etablere kandidatpremiering for årsstudier som utdanner kandidater til spesifikke oppgaver og profesjonsbehov i samfunnet. Videreutdanningstilbudene innenfor helsefagene er eksempel på et slikt område.

Det er svært viktig at incentiver for ferdige ph.d.-kandidater opprettholdes med åpen ramme/stykkprismodell

Finansieringskategorier

Utvalget foreslår at antallet kategorier i studiepoengindikatoren ved reduksjon fra seks til fire samtidig som spennet reduseres noe. De fire foreslåtte kategoriene er:

1. Fag som i hovedsak er teoretiske
2. Utdanning- og velferdsmater, som krever praksis og i stor grad er rammeplanstyrte utdanninger
3. Fag som krever laboratorieundervisning eller er utstyrsintensive
4. Kliniske fag, kunstmater og særskilt dyre fag (utøvende)

Vi støtter denne reduksjonen i kategorier, men ser samtidig at innplasseringen av bestemte fag i ulike kategorier kan bli krevende, særlig skillet mellom kategori 2 og 3 kan problematiseres.

Alle våre store utdanningsområder som ingeniørfag, helse- og sosialfag og lærerutdanning er rammeplanstyrte utdanninger. Samtidig ser vi at ikke bare ingeniørfagene, men i økende grad også lærerutdanningene og helsefagene, er både utstyrsintensive med krav om laboratorier som viktige forutsetninger for kvalitetsutvikling i disse fagene. Det vises også til at særlig lærerutdanningene har en rammeplanstyrt kostnadskrevende praksis.

Det blir viktig at de foreslåtte finansieringskategoriene bygger på faktiske kostnadsparametere slik at de gir de nødvendige betingelser for kvalitetsutvikling. Reelle kostnader i de ulike fagene må legges til grunn for innplassering i finansieringskategori, særlig gjelder dette kostnader som er direkte knyttet til nasjonale rammeplaner.

Lærerutdanningen ble nylig flyttet opp en kategori i det nåværende finansieringssystemet bl.a. på grunn av høye praksiskostnader. Det er viktig at utdanningen ikke plasseres lavere i det nye systemet. Ulike fagområder som inngår i lærerutdanningen forutsetter tilgang til laboratorier; realfag og naturfag, språklab, kroppsøving/idrett, ernæring/kosthold og kunsthøgskolefag.

Også helse- og sosialfagene omfattes av dette. Vi kan ikke se at innstillingen drøfter økte infrastrukturelle kostnader som et nødvendig premiss for videre kvalitetsutvikling av helsefagutdanningene som gis i høgskolene. Økt krav til effektivisering i helsevesenet gir konsekvenser for læresituasjoner for studentene. Helsefagutdanningene må i større grad enn tidligere legge vekt på opplæringssituasjonen i institusjonens egne lokaler hvor det er bygget opp laboratorier med dyrt utstyr. Helsefagutdanningene må derfor beskrives som utstyrsintensive og laboratorieavhengige fag med bruks- og vedlikeholdskostnader av utstyr som tilsier at disse bør innplasseres på et høyere trinn enn i dag (dvs. kategori 3 i det nye systemet)

Vi vil i den sammenheng vise til at KD har gitt et oppdrag til UHR knyttet til spørsmålet om kvalitet og relevans i alle helse- og sosialfagutdanningene (en oppfølging av St.m 13 Utdanning for velferd.) Dette arbeidet nevnes ikke i det utkastet vi har fått til høring, men bør likefullt være en viktig premissleverandør for endelig fastsetting av finansieringskategori for helse- og sosialfagene.

Utvexling og mobilitet

Vi ser positivt på at insentivene for internasjonalt samarbeid styrkes gjennom økt vektlegging av resultat. Vi ser samarbeid med anerkjente internasjonale institusjoner som særlig kvalitetsfremmende og særlig dersom samarbeidet kan omfatte både utdanning og forskning og utveksling både av studenter og lærere. Dette er særlig viktig på master- og doktorgradsutdanningsnivå.

Vi registrerer at studenter på profesjonsfagene ofte har kortere utvekslingsopphold på grunn av praksisperioder og rammeplanstyrte studieplaner som kan gjøre det vanskelig med minimum tre måneder for «tellende» resultat på utveksling. For profesjonsfagene tilrår vi kortere perioder, f.eks. minimum to måneders utvekslingsopphold som tellende, og eventuelt graderte satser etter oppholdets lengde opptil et helt semester/studieår.

EU

Forslaget om sterke EU-incentiv er godt, men forutsetter robuste institusjoner som har en infrastruktur som fasiliteter et slikt ressurskrevende arbeid. Høgskolesektoren har svake tradisjoner for å hente inn midler fra EU, men insentivene bør anspore til større vektlegging av å innhente midler fra EU. Det er positivt at EU-insentivene nå også foreslås å dekke utdanningssamarbeid og regionalt samarbeid. Her vil høgskolene kunne hevde seg på lik linje med universitetene og det er et viktig signal at denne komponenten gis et bredere nedslagsfelt enn dagens ensidige fokus på forskning. At *alle EU-midler* gis uttelling for vil også kunne representere en inngang og stimulans for høgskolene til innhenting av flere forskningsmidler fra EU.

Publisering

Publiseringsindikatoren er primært utviklet for bruk på institusjonsnivå. Sterkere insentiv for nivå 2-publikasjoner mener vi er riktig for kvalitetsutviklingen, men samtidig må en ha en bevissthet om at det største publikasjonsvolumet i høgskolesektoren fortsatt vil være nivå 1.

Utvalget foreslår at det i fremtiden skal regnes ut forfatterandeler ved å dele på kvadratroten av antall medforfattere, i stedet for antallet i seg selv slik det nå er. Denne endringen vil etter vår oppfatning styrke insentivene for samarbeid og gi en mer fagnøytral profil, og vil dessuten kunne gi en bedre fordeling til institusjoner som har relativt store fagmiljøer med tradisjoner for sampublisering f.eks, realfag og helse. HiB mener at publiseringsinsentiv fortsatt må inngå i resultatdelen av modellen, men innenfor en lukket ramme.

Forskningsrådet

Vi er bekymret for at belønningen for å hente inn innenlandske forskningsmidler forsvinner. Det er ikke slik at fokuset på økt internasjonalt samarbeid tar bort nødvendigheten av og behovet for nasjonal konkurranse og aktivitet. For høgskolesektoren vil Forskningsrådet trolig i lang tid være den viktigste konkurransearenaen, og det er derfor viktig at profesjonsforskningen styrkes.

Formidling

Utvalget hevder at det er vanskelig å finne fram til egnede resultatindikatorer for formidling og foreslår derfor at det ikke inngår parametre i modellen som gir uttelling for dette ansvarsområdet. Vi mener at høgskolesektoren leverer omfattende og viktig kunnskap til det omliggende samfunn gjennom samspill og samarbeid om innovasjon m.m. Dette blir langt på vei usynliggjort når det mangler stimuli for et viktig samfunnsansvar. HiB mener

derfor at det ville vært ønskelig med en større grad av insentivstyring på et ansvarsområde som utgjør en ikke ubetydelig del av institusjonens virksomhet. Vi noterer likevel at dette ansvarsområdet kan få en større oppmerksomhet gjennom avtalefesting mht. resultat innenfor 5%- avsetningen i basis

Finansiering av studieplasser

Dette kan handle om nye studieplasser så vel som eventuell inndraging/omfordeling av studieplasser. For HiB er det viktig at nye studieplasser opprettes ut fra dokumenterte samfunnsbehov. Studieplassene må videre være fullfinansierte etter en forutsigbar modell. En utlysning av studieplasser på anbud vil vi fraråde. Det vil kunne medføre en uheldig konkurransevridning ved at institusjonene «underbyr» hverandre, noe som verken vil fremme kvalitet eller god behovsdekning.

Utviklingsavtale

HiB støtter at «utviklingsavtaler» inngår som en komponent i basisdelen, og at omfanget begrenses til 5 %. En slik avtale vil være viktig og nødvendig for å gi styret et større strategisk handlingsrom. Videre vil en slik avtale være et viktig virkemiddel for å fasilitere innovasjon og ekstern samhandling og dialog med det omliggende samfunn. Over tid vil en utviklingsavtale kunne bidra til å forme en tydeligere profil ved den enkelte institusjon. I avtalene bør det inngå både kvantitative og kvalitative parametre.

Vi ser imidlertid faren for at et slikt avtalesystem kan medføre høye transaksjonskostnader. En viktig forutsetning for at slike avtaler skal oppfylle intensjonen, uten for store administrative omkostninger, er at tildelingskriteriene er enkle, og at evalueringssystemene også gjøres enkle og at de fremmer institusjonens faglige autonomi. Det betyr at avtalen må utformes i dialog mellom den enkelte institusjon og departementet. Etter vår oppfatning bør verken Forskningsrådet eller NOKUT ha noen rolle i verken utvikling eller evaluering av denne type interne institusjonsavtaler.

Eksterne forhold

Høgskolen støtter at eksterne faktorer som studiefinansiering, Skatte-FUNN og RFF opprettholdes og tilrettelegges slik at de bygger opp under ny finansieringsmodell.