

Høringsuttalelse fra NLA høgskolen

vedrørende: Rapport om finansiering av universiteter og høyskoler

Det ble på høringskonferansen bedt om at en svart på høringen på et overordnet nivå, slik at en så på elementer som er viktig for hele sektoren. Dette er en stor sak som har mange konsekvenser. Noen av disse konsekvensene gir utfordringer for hele sektoren, andre element påvirker et segment av sektoren. Vi oppfatter begge deler som overordnede problemstillinger.

Hele sektoren og forholdet til private ideelle høyskoler

Det er en gjennomgående utfordring i ekspertgruppens innstilling at den ikke drøfter historiske forskjeller i finansieringen mellom private ideelle og statlige institusjoner i UHR sektoren. Forskjellen er primært innenfor tildeling av basis. Som for de statlige institusjonene er det her noen historiske forskjeller mellom ulike private høyskoler.

Forholdet mellom offentlig og private ideelle institusjoner er bare i liten grad vurdert i innstillingen, selv om dette lå i mandatet. Utvalgets tolkning av mandatet viser da også at en skal ha fokus på 33 statlige og 21 private høyskoler (s. 21). På mange av de punkt hvor de grunnleggende forskjellene mellom private ideelle og statlige UHR institusjoner ville ha kommet til uttrykk, er imidlertid ikke de private inkludert. Dette blir særlig tydelig i den kvantitative fremstillingen (f.eks. fig. 3.5, s.42, fig. 6.5, s. 91; fig 6.6. s. 92). Dette gjelder imidlertid ikke for finansiering fra forskningsrådet (fig 3.4, s. 41) og fremstilling av komponentene (fig. 6.3 s. 87, fig. 6.4, s. 88). Også i sistnevnte tilfelle går imidlertid rapporten i liten grad inn i noen diskusjon vedrørende den vesentlige forskjellen som finnes mellom private ideelle og statlige institusjoner. Disse tabellen fremstår også som uklare i en viss forstand. Det at avtale-delen er trukket ut av basis for de statlige institusjonene, gjør at basis fremstår som lavere for de statlige enn hva tilfelle er, sammenlignet med de private.

Det er for så vidt rimelig at det er en viss forskjell, problemet og utfordringen er at gapet mellom de statlige og de private høyskolene er for stort. Det må gjøres noe med den betydelig underfinansiering av de private ideelle institusjonene som fremgår av rapporten (jfr. fig. 6.3 og 6.4 s. 87-88).

- *Det er av avgjørende betydning at departementet i den politiske behandling av innstillingen analyserer denne underliggende forskjellen mellom statlig og privat ideell sektor, og fremmer tiltak som kan rette opp noe av skjevheten som rammer de private ideelle høyskolene, sammenlignet med de statlige høyskolene.*

Endringer i forskningsfinansiering

Det er mye positivt i instillingens forslag innenfor forskningsfinansiering. Utfordringen er at den samlede effekten av tiltakene kan disfavorisere humaniora, samfunnsfag og profesjonsfag; herunder lærerutdanning.

Ny utregning basert på kvadratroten vil virke positivt

Når det gjelder publikasjonspoeng har det lenge vært en skjevhet i systemet når det gjelder sampublisering. Forslaget om endring med bruk av kvadratroten, i et forenklet skjema (s. 114), synes som en god ordning som kan øke sampublisering. Dette er en positiv utvikling som vil føre til større fokus på samarbeid i forskning. Dette kan også gi positive effekter innenfor humaniora og samfunnsvitenskap, selv om det i første omgang vil virke i disse fagenes disfavør på grunn av liten tradisjon for sampublisering.

Bruk av *impact factor* vil virke konkurransevridende

Vi støtter utvalgets negative konklusjon når det gjelder bruk av *impact factor*, både fordi det er tilbakeskuende og fordi dette vil virke konkurransevridende i forhold til humaniora, samfunnsvitenskap og noen profesjonsfag. Disse fagområdene er underrepresentert i siteringsindekser og har en mye lengre siteringskurve pga. utstrakt bruk av monografier. Når en alt har gjort en endring som har slik negativ effekt for disse fagområdene på kort sikt – dvs. bruk av kvadratroten på publikasjonspoeng – bør en ikke forsterke denne effekten. Bruk av *impact factor* kan sammen med kvadratroten modellen føre til for sterk vridning i forskningsinnsats vekk fra humaniora, samfunnsvitenskap og noen profesjonsfag. Da er det etter vårt skjønn rett å vurdere et insitament som forsterker samarbeid, fremfor bruk av *impact factor*.

En åpen ramme for nivå 2 tidsskrift er bedre enn en ny kategori 3 for tidsskrift

Forslaget om å fokusere på noen ganske få tidsskrift med ‘top rating’ vil antagelig også være vanskelig å gjennomføre på en slik måte at alle fag vil ha tilgang til minst ett slikt tidsskrift og kan derfor også virke vridende. Etter vårt skjønn vil økt satsing på nivå 2 tidsskrift gi en bedre og bredere fokus på kvalitet. I stedet for nivå 3, bør en vurdere å gi nivå 2 åpen ramme slik at det blir mer forutsigbart hva institusjonene får. Det er grunn til å tro at en rekke små fag innenfor humaniora og samfunnsvitenskap vil svekkes dersom en innfører et kategori 3 nivå. Åpen ramme for nivå 2 er også enklere å gjennomføre. (Alternativt kan en øke rammen til nivå 2 utover det som er foreslått).

Forslag: Åpen ramme for nivå 2 og ikke noe nivå 3.

Norsk som studiespråk – premiering for norske lærebøker og artikler i fagtidsskrift

En vesentlig utfordring ved dagens ordning med publiseringspoeng er vridningen vekk fra bruk av norsk som fagspråk og vridning vekk fra formidling. Vi har forståelse for at en nasjonal modell for formidling er vanskelig å lage. Det er imidlertid to elementer en likevel burde premiere. Det burde gis publikasjonspoeng for ‘norske lærebøker for høyere utdanning’ og for ‘artikler i norske fagtidsskrift’ (dvs. de som faller utenfor dagens modell, men som likevel er viktige kanaler for fagformidling). En slik forenklet modell for formidling på norsk ville være godt innrettet for å styrke norsk som fagspråk.

Forslag: Gi publikasjonspoeng til norske lærebøker innrettet mot høyere utdanning som om de var på nivå 1. Innfør en kategori 0,5 for fagartikler i fagtidsskrift.

Fra seks kategorier til fire kategorier for utdanning

Det fremgår av innstillingens at en skal endre finansieringen fra 6 til 4 kategorier. Dette fører etter vårt skjønn til systemiske endringer som særlig rammer noen utdanninger. Det er viktig å være klar over dette i mindre grad rammer større høyskoler der endringen utlignes mellom ulike fag. Endringene er derimot en utfordring for mindre høyskoler med smalere portefølje. Det er i

tillegg grunn til å tro at endringen vil svekke prioritering av lærerutdanning innenfor alle høyskoler.

Samordning av yrkesutdanningene svekker lærerutdanninga

Samordning av yrkesutdanninger synes i utgangspunktet å være fornuftig, fordi det er stor likhet mellom f. eks. sykepleierutdanning og lærerutdanning. Det er imidlertid noen grunnleggende ramme faktorer som er forskjellig. Dette gjelder særlig betaling for praksisplasser.

Det er for begge utdanningers vedkommende slik at det er staten som fremforhandler pris for slik praksis. For sykepleierutdanningen har dette hovedsakelig ligget som en del av basisutbetalingen til sykehusene og er derved holdt utenfor høyskolenes regnskap. For lærerutdanninga er dette annerledes. Det er staten som fremforhandler prisen for praksisplasser på vegne av høyskolene, men det har vært høyskolene som har betalt for disse tjenestene.

Eksempel: For en liten skole som NLA Høgskolen er utgiftene til praksis ca. kr. 8 millioner kroner i året.

At tilskudd til lærerutdanningene settes ned fra faktor 1,5 til 1,4, uten at det kompenseres for ekstra utgiftene til praksis, innebærer en reell svekkelse av lærerutdanningene inntekter på generelt grunnlag. Dette vil særlig slå ut for høyskoler som bare har lærerutdanning, og ikke sykepleierutdanning eller lignende. Det er likevel grunn til å tro at det også vil føre til at høyskoler prioriterer å øke kapasiteten der det er best fortjeneste, noe som vil svekke fokus på lærerutdanningen også i de store høyskolene og på de nye universitetene.

Det er viktig å se dette i sammenheng med andre rammevilkår.

- Når man hever karakterkravet vil det antagelig i første omgang bli færre studenter noe som vil svekke lærerutdanningen.
- Det er foreslått å bevege studie plasser fra grunnutdanning til masterløp, noe som krever mer undervisning og svekker dermed lærerutdanningen. Her ber en altså om mer undervisning til samme pris
- Nye masterløp i lærerutdanningen krever kompetanseheving i høyskolene. Slik kompetanseheving koster.
- Dette forsterkes av at en har delt grunnskolelærerutdanningene fra ett til to studieløp (1-7 klasse, 5-10 klasse) som også fordyrer utdanningen.

Når en da svekker tilskuddet på toppen av dette, er det en betydelig utfordring for lærerutdanningene.

I forrige reform ble lærerutdanningens finansiering styrket. Det nåværende politiske ledelse har profilert seg på bedre lærerutdanning. Det er mange faktorer som bidrar til dette, men det er åpenbart at svekket finansiering kan bidra til det motsatte.

Forslag: En må kompensere for disse utgiftene ved en høyere faktor en foreslått for lærerutdanningene, eller ved at skolene kan fakturere staten for utgiftene til praksis, eller ved en refusjonsordning, e.l. Man burde i tillegg styrket finansiering av lærerutdanningene også ut over dette.

Innføring av kandidatfaktor - bør utløses samtidig for institusjon og student

Innføring av egen kandidatindikator vil gi insitament for institusjonene til å legge til rette for gjennomstrømming. Tilsvarende er insentiver knyttet til Lånekassen viktige for å motivere studentene til å gjennomføre studiene på normert tid. Det er viktig at disse tiltakene synkroniseres slik at de kan spille sammen på en god måte. Det er altså viktig at økonomisk uttelling for studenten i Lånekassen, og for høyskolene i tilskuddssystemet, utløses samtidig.

Forslag: Når en student får økonomisk uttelling for fullført studie, må UHR institusjonen – som vedkommende studerer ved – samtidig få utløst tilskudd i form av kandidatfaktor. Dette kan skje ved at UHR institusjonens innrapportering av grad utløser tilskudd fra lånekassen, eller at lånekassens innvilgning av økonomisk uttelling automatisk fører til utbetaling for UHR institusjonen, eller på annen måte.

Forholdet mellom private ideelle og statlige høyskoler

Utvalget har bare i liten grad sett på forholdet mellom private og statlige høyskoler. Det er derfor viktig at man i den videre behandling har fokus på dette element.

Transparent Basis er en fordel

Det er grunn til å legge vekt på at private ideelle høyskoler er vesentlig underfinansiert i forhold til de statlige høyskolene. Dette gjelder særlig det faktum at basis er vesentlig svakere for private ideelle en for de høyskolene. Når en nå går inn i en drøfting av finansieringen er det viktig at en også tar denne utfordringen på alvor. Vi ønsker fortrinnsvis en transparent basis. Sekundært ønsker vi at departementet styrker basis for de private ideelle høyskolene. Det flere grunner til at dette bør skje, kanskje særlig manglende husleiestøtte.

Husleiestøtte som del av basis?

I utgangspunktet er det bare i liten grad gitt husleiestøtte til de private ideelle høyskolene. Dette er antagelig den viktigste årsaken til at det er en vesentlig forskjell mellom basis i ideell og offentlig sektor. Forskjellen i basis forsterkes ytterligere ved at noen statlige høyskoler får direkte eller indirekte støtte til husleiefinansiering som ikke inngår i basis, f. eks. gjennom bevilgninger via statsbygg og direkte bevilgninger til utstyr. Disse forhold fremkommer delvis i rapporten, men rapporten drøfter ikke konsekvensene av denne grunnleggende skjevheten.

Utgifter til bygninger, enten de er eiet eller leiet, er en vesentlig del av utgiftene for å drive høyskoler. Det samme forhold finnes innenfor grunnskole og videregående skole. De private aktørene innenfor denne delen av privat sektor, får imidlertid husleiestøtte. Dette er en naturlig del av disse skolenes finansiering.

Vi vil be om at en i den politiske behandlingen av innstillingen går dypere inn i denne problemstillingen og ser på de skjevheter som her foreligger, dette gjelder både sammenlignet med den statlige delen av UHR sektoren, men også sammenlignet med skoler under privatskoleloven. Det ville være naturlig å behandle private ideelle høyskoler på en tilsvarende måte som private ideelle videregående skoler, som får husleietilskudd.

Det er nødvendig med en større grad av likebehandling når det gjelder husleietilskudd og derved en styrket basisfinansiering for private ideelle høyskoler.

Forslag: Det gis en skjønnsmessig økning av basis for den enkelte private ideelle høyskole.

Vi ønsker en dialog mellom de private ideelle høyskolene og departementet om dette.

Ordningen med utviklingsavtale

I utgangspunktet er det forståelig at utvalget ikke har lagt en utviklingsavtale til grunn for samarbeidet med de private høyskolene. Når en oppretter en slik ny kategori innfører man imidlertid en ny forskjell i finansieringsmodellen, dvs. mellom statlige og private ideelle UHR institusjoner. Utvalget sier om «... forslaget i kap. 6.6 om utviklingsavtaler ... at disse over tid kan påvirke fordeling av basis mellom høyskolene» (s. 98). Dersom det her kommer inn et punkt i forholdet til UHR sektoren der statlige UHR institusjoner kan forhandle frem økt tilskudd gjennom en avtale, mens private ikke kan gjøre det samme vil det potensielt kunne virke konkurransevridende.

For å kompensere for dette bør det legges opp til en systematisk dialog med de private ideelle der det ligger inne en mulighet for økt støtte. Dette kunne for eksempel være knyttet til nye studieplasser.

Forslag: *I forbindelse med gjennomgang av avtaledelen av basis som skal føres med statlige høyskoler, gis også private høyskoler anledning til en dialog om strategisk utvikling av hver enkelt private ideelle høyskole.*

Konklusjon:

Angående basis:

- o Det er uheldig at basiskomponenten ikke er transparent.
- o Det bør iverksettes tiltak for å minske forskjellene i nivå på tilskudd til private ideelle- og statlige høyskoler.
- o Avtaledelen bør ikke svekke de private ideelle høyskolene i forhold til de offentlige UHR institusjonene.
- o Husleietilskudd til private ideelle høyskoler bør inn i basis eller bevilges på annen måte.

Endring fra 6 til 4 kategorier

- o Hvis alle profesjonsutdanningene settes i samme kategori bør det innføres en ekstra ordning for de profesjonsutdanningene hvor staten har forhandlet frem satser for praksisplasser som utdanningsinstitusjonene må betale for.
- o Grunnskolelærerutdanningen fikk et løft ved forrige reform. Dette blir reversert i denne reformen. Dette er en utfordring.

Kandidattilskuddet

- o Utløste tilskudd i forbindelse med avsluttet program (Bachelor og Master) må samordnes, slik at høyskolene og studentene får dette samtidig. Det vil forsterke incentivet at begge parter har nytte av dette og at denne nytten er knyttet sammen.

For NLA Høgskolen

Erik Waaler

Rektor