

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Drammensveien 288
Postboks 578,
1327 Lysaker
Tlf: 21 02 18 00
Faks: 21 02 18 01
postmottak@nokut.no
www.nokut.no

Saksbehandler: Kim Orlin Kantardjiev

Vår ref:

Vår dato: 11.02.2015

Dir. tlf: +47 21 02 18 33

15/18-4

Deres ref:

Deres dato:

Høringssvar - finansieringsutvalget

NOKUT takker for muligheten til å svare på forslaget fra ekspertgruppen som har sett på nytt finansieringssystem for norske universitet og høyskoler.

Først og fremst er NOKUT i all hovedsak enige i komiteens diagnose av sektoren og av begrensningene som ligger i et finansieringssystem. Vi er også i all hovedsak enige i innretningen på modellen slik den er foreslått. Det er etter NOKUTs skjønn avgjørende at institusjonene selv kan prioritere hvordan de skal oppnå god kvalitet, samtidig som en begrenset mengde av formelbasert finansiering kan anspore til kvalitetsutvikling innen noen begrensede områder. Vi vil også understreke at komiteens vurdering av finansieringssystemets begrensninger er god. Man kan ikke løse alt gjennom et finansieringssystem, og det finnes et bredt sett av virkemidler i sektoren – NOKUTs arbeid omfatter flere av dem – som bidrar til kvalitet.

Finansieringssystemet har hittil, som også utvalget har pekt på, i stor grad incentivert produksjon og premiert forbedringer, fremfor de som i utgangspunktet var spesielt gode utdannings- (og i mindre grad også forsknings-) miljøer. Dette har vært viktig for å løfte bredden av utdanning, men har ikke vært like effektivt for å utvikle de aller beste til å bli enda bedre. NOKUT mener at en dreining mot å utvikle de beste vil være fordelaktig for sektoren som helhet. Vi vil knytte noen kommentarer til de enkelte forslagene.

Resultatbasert komponent - utdanning

NOKUT støtter en dreining mot å senke den resultatbaserte komponenten knyttet til studiepoengproduksjon, til fordel for en mindre komponent knyttet til kandidatproduksjon. Dette kan stimulere institusjonene til å se større sammenheng i emnene de tilbyr. Det er også i tråd med NOKUTs syn at det er summen av kunnskap og kompetanse du har etter en gjennomført grad som er avgjørende for kvalitet. Vi vil likevel understreke at utvalgets vurderinger av fallgruvene er viktige. Dersom kandidatproduksjonens andel av total finansiering blir for stor vil det gi uforholdsmessig store incentiver til institusjonen for å hindre at studenter bytter studieløp, alternativt at de innpasser alt for mye for å sikre at studentene fullfører. Begge deler vil være uheldig.

Vi vil også bemerke at en utfordring knyttet til et slikt incentiv kan være å svekke den allerede lite utviklede utvekslingen mellom læresteder i Norge, ettersom det vil lønne seg mindre å ha kandidater som ikke fullfører graden sin på lærestedet. Vi anbefaler at Kunnskapsdepartementet (KD) ser på dette spørsmålet i tilknytning til avtalene som foreslås inngått mellom KD og

institusjonene og generelt jobber for å utvide mulighetene for samarbeid mellom institusjonene for å få mer «intern utveksling» (se ytterligere kommentarer om avtalene under)

NOKUTs styre understreket spesielt at KD må være oppmerksom på eventuelle uheldige kvalitetsmessige bivirkninger av å innføre incentiver for gjennomføring (kandidatproduksjon).

Ny modell for nivå og fagområder

NOKUT anerkjenner viktigheten av å gi institusjonene strategisk handlingsrom. Det er allerede et sterkt driv mot å opprette utdanninger på masternivå som ikke handler om finansieringssystemet. Den foreslåtte modellen gir 10.000 kroner i uttelling for en fullført bachelorkandidat og 30.000 kroner for en fullført mastergrad, dette kan bidra til ytterligere å forsterke denne effekten. Den foreslåtte modellen gir 10.000 kroner i uttelling for en fullført bachelorkandidat og 30.000 kroner for en fullført mastergrad, dette kan bidra til å forsterke denne effekten. En bachelor vil få ca. 3.300 kroner per år mens en master vil gi 15.000 kroner per år, noe som kan gjøre det økonomisk rasjonelt for utdanningsinstitusjoner å satse på masternivået. KD bør derfor tenke nøye gjennom om en rammefinansiering for fagområder (se mer om det under) og incentivering i åpen ramme for utdanningsnivå vil være å forfordle bachelor i for stor grad. Dersom det ikke er en ønsket utvikling å øke antall mastergradsprogrammer må systemet ikke gi ytterligere drivere for dette.

Det er også en utfordring knyttet til integrerte mastere – NOKUT vil anbefale at dersom man velger utvalgets forslag bør det gis full uttelling på 40.000 (altså 10.000 + 30.000) for integrerte mastere. Uttelling for høyere grad inkluderer de integrerte tilbudene på mer enn fire år. Innebærer det at de får 30.000 (betaling for master) eller at de får 30.000 + 10.000 (siden det er fem år)? Hvis de får 30.000 er det et incentiv til å «splitte opp» integrerte løp i to deler for på den måten å øke inntjeningen med en tredel. Dersom dette ikke er en ønsket utvikling bør KD gi full uttelling (40.000) til integrerte masterprogram.

Utvalget foreslår å endre fra seks kategorier basert på fag og nivå, til 4 kategorier basert utelukkende på fagområde. NOKUT ser ikke dette som problematisk i seg selv, men det nærliggende spørsmålet er om dette blir normgivende på institusjonen (som det nåværende systemet i noen grad har blitt). Dersom det blir normgivende vil spesielt teorifag på masternivå bli skadelidende (sammenlignet med dagens finansiering). Det er med andre ord grunn for KD å understreke at modellen ikke er tenkt å skulle være normgivende for institusjonens interne fordeling av midler.

Utviklingsavtaler

Ekspertgruppen foreslår at offentlige institusjoner inngår en langsiktig avtale med departementet for å sikre utvikling, kvalitet og profil ved institusjonene. Avtalene skal inneholde (kvalitative) målsetninger for institusjonen. Det foreslås at kontraktene er av 3-4 års varighet, og at 5 pst av institusjonenes bevilgning knyttes til måloppnåelse i kontrakten. Det foreslås en gradering av måloppnåelse med for eksempel 3-5 trinn, og at belønning/inndragelse av midler skjer ved avtaleperiodens slutt.

Det foreslås tre hovedelementer i avtalen: utvikling av kvaliteten, samspill med samfunns- og næringsliv og utvikling av institusjonens profil. Komiteen fremhever institusjonenes evne til å gi fremragende utdanning; til utvikling av kvalitet i utdanning og forskning; og formidling til kunnskapsoverføring til samfunnet, er områder som ikke enkelt lar seg måle og dermed kan inngå i slike avtaler. NOKUT vil spesielt trekke frem «nytenkning rundt studentaktive læringsformer» som komiteen også nevner som eksempel på dette.

NOKUT er positive til utvalgets forslag om utviklingsavtaler, spesielt at det legges opp til at samspillet mellom forskning og utdanning skal være en viktig del av avtalene. For at avtalene skal fungere etter hensikten vil det være helt nødvendig at kvalitet i utdanning er en sentral del av disse. Utdanningskvalitet er i mindre grad dekket i forslaget til nytt finansieringssystem, og kvalitative vurderinger er helt nødvendige for å kartlegge dette på en tilfredsstillende måte. At NOKUT skal delta i evalueringene av avtalene har noen åpenbare fortrinn – spesielt knyttet til NOKUTs ekspertise på evaluering av utdanning. Samtidig er det en forutsetning at deltagelse i evaluering av avtalene skjer uavhengig av NOKUTs øvrige virksomhet, for eksempel gjennom et nedsatt råd bestående av representanter fra NOKUT og Forskningsrådet (NFR).

Vi vil også understreke at det fortsatt er mye som må avklares og tenkes gjennom i tilknytning til avtalene. Som nevnt over gjelder det NOKUT og NFRs rolle, også i relasjon til KD, men også en tydeliggjøring av hvordan nivåinndelingen som er foreslått av ekspertgruppen skal fungere.

NOKUT ønsker samtidig å påpeke at avtalene ikke bør påføre institusjonene og øvrige aktører «mer byråkrati», og at utforming av avtalene og gjennomføringsplan bør utvikles i dialog med sektor.

Konkurransetsetting av studieplasser

Når det kommer til konkurranseutsetting av studieplasser er NOKUT positive til dette. Det er vesentlig at tildelingen skjer med bakgrunn av kvalitet, og ikke hvilken institusjonen som kan tilby den billigste utdanningen. Dette vil også gjøre det mulig å knytte studieplasser til kvalitetskrav som NOKUT allerede setter, og være en mer transparent form for tildeling av plasser. Samtidig vil det gi et klarere bilde av kostnadsvurderinger som institusjonene legger til grunn når de oppretter studieplasser.

Igjen er det viktig å påpeke at for at en slik ordning skal ha merverdi må den ikke føre til vesentlig mer byråkrati, men at den må være enkel å håndtere.

Senter for fremragende utdanning

NOKUT har ansvaret for senterordningen Senter for fremragende utdanning (SFU) og oppfatter at denne ordningen har vært svært vellykket. I sitt forslag har ekspertgruppen foreslått å smalne inn søknadsberettigede i de enkelte SFU-rundene til bestemte fagområder.

NOKUT vil ikke anbefale en slik løsning av to grunner: For det første fordi søknadsprosessen i seg selv har kvalitative utviklingsaspekter. Selv om en søker ikke får gjennomslag, har arbeidet med å søke i flere tilfeller hatt positiv effekt for miljøet. Dersom søknadsrunder begrenses til enkelte fagfelt vil søknadsmassen falle. Det igjen ville bety færre som bruker prosessen til å utvikle kvalitet.

For det andre må kvalitet være det styrende prinsippet, ikke fagområde. Med et forholdsvis lite utdanningslandskap vil man risikere at søkere innen et område ikke er gode nok. F.eks. kunne ikke den faglige komiteen ved første ordinære utlysning se at det var noen helsefag som nådde opp til kvalitetskravene til SFU, dermed fikk ingen status som SFU til tross for at det forut for søknadsprosessen var påpekt at et helsefag ville få status som SFU «gitt tilfredsstillende kvalitet». Man risikerer altså at vi enten ikke får noen sentre en runde, eller at kvalitetskravene «justerer» seg til nivået av søkerne, med dertil fall i kvalitetskriteriene.

Vi vil ellers påpeke at selv om SFU er rettet mot undervisningskvalitet og utdanningsfaglige nyvinninger, er det et ufravikelig krav at utdanning er fremragende også når det kommer til FoU-basering. Vi vil dermed ikke anbefale at man oppretter en ny senterordning (Senter for fremragende forskning og utdanning – SFFU), men heller styrker den nåværende ordningen.

NOKUT jobber også med å tydeliggjøre kvalitetskriteriene for sentrene, og hva som kreves for å være fremragende på forsknings- og utviklingsbasert utdanning.

Vi legger ellers til at vi fullt ut støtter utvalgets vurdering at SFF og forskningsprosjekter generelt bør ha konsekvenser for utdanning – som et minimum på masternivå – og at det bør legges inn midler til gjennomføring av prosjekter som bidrar til dette. På sikt bør deler av de friske midlene til sektoren brukes på konkurransearenaer for utvikling av utdanningskvalitet – fortrinnsvis sammen med forskningssatsinger.

Administrative konsekvenser

Vi vil som et siste punkt påpeke at komiteens vurdering av at administrative konsekvenser «bør (...) være mulig å gjennomføre uten at den totale administrative byrden blir høyere», er urealistisk for NOKUT. Under forutsetning av at et nytt system gjennomføres slik som komiteen foreslår vil vi påpeke at NOKUTs arbeid er ikke av en slik art at det kan «knyttes til (og delvis [erstatte]) eksisterende arbeid». Det vil kreve enten nye ressurser eller en reduksjon av andre oppgaver å gjennomføre evalueringer slik det er skissert i utvalgets rapport.

Terje Mørland
direktør

Kim Orlin Kantardjiev
rådgiver