



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres referanse:
15/162

Vår referanse:
15/9-4

Vår dato:
09.02.2015

Høringsuttalelse fra UHR til «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler»

UHR mener at ekspertgruppen som har levert rapporten «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler» har gjort forslag til endringer i finansieringsmodellen som UHR i hovedsak kan støtte. Forslagene bygger opp om kjerneverdier for universiteter og høyskoler.

UHR mener at finansieringsmodellen må være relativt stabil over tid for å sikre langsiktighet og forutsigbarhet, bygge opp om institusjonenes autonomi og bidra til økt strategisk handlingsrom. Finansieringsmodellen må bidra til at institusjonene kan nå målene om økt kvalitet og å være bedre rustet til internasjonal konkurranse og samarbeid. UHR mener at ekspertgruppen har bygget sine forslag på disse prinsippene. Spesielt vil UHR fremheve det positive i forslaget om fortsatt høy basis, prinsippet om åpen ramme for flere elementer som ph.d.- og EU-forskning samt det foreslåtte insentivet knyttet til kandidater. Kandidatinsentivet anses for en måte å adressere utfordringer vedrørende frafall og gjennomføring. Forslaget om en UKP-avtale kan UHR støtte, men bare dersom den blir utformet på en god måte

Det finnes utfordringer når en kommer til detaljene på flere av punktene, men UHR forutsetter at det kan være god dialog med sektoren både i utforming av kriterier på det enkelte punkt og ikke minst om prioriteringer av tiltak.

Forslag til hovedmodell – generelle tilbakemeldinger

UHR har deltatt både på kontaktkonferansen og det offisielle høringsmøtet (2.2.). UHRs styre har også oppnevnt en egen «finansieringsgruppe» som har analysert konsekvensene av de forskjellige tiltakene på en grundig måte som underlag for styrets høringsvar.

Universitetene og høyskolene er samfunnsinstitusjoner som er bærere av historiske verdier og som er helt sentrale aktører når det gjelder å løse de store utfordringene vi står overfor i fremtiden. For å løse disse utfordringene er det av avgjørende betydning, at universitetene og høyskolene gis rammer som gjør at de kan utvikle kvalitet, både i bredde og spiss. Det vil både innebære å gi tilbud av gode og relevante grunnutdanninger som skal gi unge mennesker både danning og utdanning, og å bringe frem de unike talentene. Disse oppdragene er umulig å gjennomføre med en sterk styringsiver fra utsiden. Å vektlegge kortsiktig nytte fremfor

langsiktig kunnskapsutvikling, slik vi opplever at enkelte eksterne aktører tar til orde for, vil både fra UH- institusjonenes og samfunnets side være lite klokt.

Det eneste som kan sikre at UH-institusjonene rustes til å gjennomføre de store utfordringene vi står overfor, er en sterk faglig autonomi og en tilstrekkelig satsing på utdanning og forskning i et godt samarbeid med institusjonenes eier, Kunnskapsdepartementet.

Innledningsvis vil derfor UHRs styre gi honnør til ekspertutvalget for forslaget til nytt finansieringssystem. Dette forslaget vil kunne bidra godt til at institusjonene kan løse de viktige utfordringene vi står overfor i fremtiden. Vi mener også at de fleste innspillene som UHR sendte til KD er ivare tatt i det fremlagte forslaget. En sterk faglig autonomi er ivare tatt gjennom en fortsatt sterk grunnbevilgning. Dette sikrer stabile og forutsigbare rammevilkår, noe som er viktig både for å oppfylle forventninger til UH-sektoren, ivareta sektorens store samfunnsmandat, og sikre utvikling av institusjonens virksomhet og strategiske arbeid, med kvalitet og samfunnsnytte. Vi registrer derfor med stor tilfredshet at politisk ledelse ikke synes å ønske implementering av andre lands omfattende evalueringsregimer som grunnlag i finansieringsmodellen.

Ønsket langsiktighet kan ikke ivaretas dersom finansieringsmodellen til stadighet endres. UHR mener at den foreslåtte modellen er slik bygget opp at den kan fungere godt i mange år fremover. Forslaget om en åpen ramme for flere av komponentene er godt, fordi det vil bidra til at UH-institusjonene stimuleres til å gjøre en ekstra innsats. Når rammene ikke er åpne, slik den har vært for RBO-komponenten hittil, har vi opplevd at institusjoner som har hatt stor fremgang i f.eks. publisering eller EU-finansiering, likevel får reduserte bevilgninger, fordi insitamentene har vært gitt i form av et nullsumspill internt i sektoren. Vi vil gi sterk støtte til forslaget om åpen ramme for de områder der det er særlig viktig for samfunnet at UH-sektoren leverer resultater med høy kvalitet, slik at disse gis en særlig prioritet og gjør institusjonene i stand til å håndtere et løft på disse spesifikke områdene.

UHR ønsket en felles modell for sektoren og er tilfreds med at dette er foreslått. Vi mener også at dette er helt naturlig, ettersom alle institusjonene er underlagt samme lov. Vi er også tilfreds med at modellen er såpass grovmasket at den kan tilpasses de ulike institusjonenes forutsetninger og satsingsområder. Videre at rammene er slik at alle institusjoner kan tilrettelegge for høy kvalitet og sikre at utdanningene som tilbys er FoU-baserte, og at det opprettholdes arenaer der det kan konkurreres om forskningsmidler. Videre er UHR fornøyd med at ekspertutvalget slår fast at det ikke skal foretas noen overføring av forskningsmidler fra kanal 1 til kanal 2.

I det fremlagte forslaget til finansieringsmodell opprettholdes dagens grunnstruktur, noe også UHR anbefalte i sin rapport, som ble oversendt til Kunnskapsdepartementet i november 2014.

Kunnskapsdepartementet ber om at strukturen i kapittel 6 og 7 brukes i høringsuttalelser. Dette er gjennomført i det følgende.

BASISBEVILGNING

En sterk basisfinansiering skal bidra til å gi stabilitet knyttet til utdanning, forskning og formidling. Den vil gi muligheter både for strategiske og langsiktige tiltak, og gjøre det mulig å følge opp forventninger, blant annet i «Langtidsplan for forskning og høyere utdanning». Samtidig skal basisfinansieringen bidra til at institusjonene kan iverksette kvalitetsfremmende tiltak for utdanningene, og styrke områder der de ser at de har særlige forutsetninger på forskningssiden. Det er gjennom basis vi bygger infrastruktur for de ledende miljøene etc. og

gjør oss attraktive for ledende/utenlandske forskere inkludert ERC-stipendiater, og det er fra basis vi henter ressurser for å profilere oss for EU-søknader. Vi er med bakgrunn i dette svært tilfreds med at ekspertgruppen foreslår en fortsatt sterk basisfinansiering. Dette er helt sentralt for institusjonenes muligheter til å lykkes.

Det er uenighet i sektoren knyttet til vurdering av behov for de-/rekomponering av basis. UHR viser derfor til den enkelte institusjons tilbakemeldinger om dette.

UHR vil imidlertid peke på erfaringene med overgangen fra gammelt til nytt finansieringssystem i 2003. Her kom en rekke institusjoner uheldig ut ved at de hadde høy produksjon i inngangsåret, og dette ble videreført inn i finansieringssystemet som et normalår. Andre institusjoner hadde lavere inngangsverdier, og fikk dermed et bedre utgangspunkt. UHR ber om at det tas høyde for dette når nytt finansieringssystem innføres. Det vil si at de som ved implementeringen av nytt system har inngangsverdier ut over det normale, gjennom å ha gjort ekstra innsats, ikke blir straffet for dette når nytt system innføres. En mulighet å sikre dette på, er ikke bare å benytte ett år som inngangsår, men et snitt over flere år. Enkelte institusjoner mener at de har fått en varig svekking av basis pga. et godt år ved overgangen til nytt system.

Noen institusjoner har særlige forpliktelser. UH-loven viser til det ansvar enkelte institusjoner har for museer, og det presiseres at institusjoner har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder der de tildeler doktorgrad. Finansieringsmodellen må også sikre at institusjonene dette gjelder, settes i stand til å ivareta disse oppgavene på en god måte. Det er betydelige midler som er bundet opp til disse oppgavene for de berørte institusjonene.

I det videre i denne uttalelsen går vi kun inn på sider ved finansieringssystemet som berører hele sektoren. Det vises til uttalelser fra våre medlemsinstitusjoner når det gjelder særlige oppgaver eller spesifikke ansvarsområder som tilfaller en, eller et fåtall, av disse.

RESULTATBASERTE KOMPONENTER

STUDIEPOENG

UHR støtter forslaget fra ekspertgruppen om at det fortsatt må være et sterkt insentiv knyttet til avlagte studiepoeng, med stykkpris og åpen budsjettramme. Dette bidrar til å opprettholde tilgjengelighet av viktige utdanninger og bidrar til at både effektivitet og kvalitet settes i fokus. Når det gjelder kvalitet, mener vi at forslaget om å svekke styrken på studiepoeng-insentivet noe, i sterkere grad vil oppfordre institusjonene til ikke å ta opp studenter «på marginalen», og kan derfor sees som et kvalitetsfremmende tiltak

KANDIDATER

UHR støtter forslaget om en enkel indikator for uteksaminerte kandidater. Forslaget om at uteksaminerte kandidater skal innføres som en indikator, kan fungere som et insitament for å øke kvaliteten i utdanning gjennom bedre oppfølging av studentene for å sikre gjennomføring på normert tid. Dersom dette insitamentet skal virke i tilstrekkelig grad, anbefales det at det også følges opp gjennom tildeling direkte til studentene fra Lånekassen, for fullføring av grader. Tidligere undersøkelser gjennomført av NIFU¹ viser at studenter som slutter eller

¹ Hovdhaugen, Elisabeth (2009): Transfer and dropout: different forms of student departure in Norway

bytter studiested gjør det av grunner som er utenfor UH-institusjonenes kontroll. Samtidig viste studiebarometeret for 2013 og 2014 at det studentene gjennomgående var minst fornøyd med, var veiledning og oppfølging fra studiestedet. Dersom kandidatinsentivet legges inn i UH-institusjonenes finansieringsmodell og det i tillegg utløser midler til studentene gjennom Lånekassen, tror vi dette kan bli et insentiv som fungerer etter intensjonen, bidra til at studentene i større grad gjennomfører gradsløpet på kortere tid (normert tid).

Det er imidlertid noen forhold som vi mener det er viktig å være oppmerksomme på. Å gi belønning til uteksaminerte kandidater, kan føre til at institusjonene «holder på» studentene. Forslaget kan dermed virke som et disinsentiv for samarbeid mellom institusjoner. Det kan i tillegg til å gå utover studentenes mulighet til mobilitet, også gå ut over samfunnets behov for sammensatt kompetanse.

Det fremkommer ikke tydelig i ekspertutvalgets rapport, men vi tar det som en selvfølge at nyopprettede studieplasser må være fullfinansierte, som en naturlig oppfølging av utvalgets øvrige forslag knyttet til studieplassfinansiering. Vi viser til vår kommentar over om å utvikle et system der det ikke tas opp studenter «på marginalen». Fullfinansiering av nye studieplasser er den beste sikkerheten for å forhindre en slik utvikling, og vil medføre at UH-institusjonene har rammer som sikrer at de kan tilby utdanninger av høy kvalitet, uten å måtte ta opp flere studenter enn hva de har fullfinansiering for.

UHR ønsker ikke at det skal tildeles studieplasser på bakgrunn av konkurranse mellom institusjoner. Miljøer som ruster seg for å ta opp studenter, på bakgrunn av faglige satsinger, og ev. etter en form for UKP-avtale, må vite at de faktisk får disse studieplassene. Vi vil også sterkt advare mot konkurranse basert på prissetting av studieplassene fra institusjonenes side. Ettersom utgangspunktet for forslaget til ny finansieringsmodell er økt kvalitet, tar vi det som en selvfølge at det ikke er i disse baner ekspertutvalget tenker når de nevner konkurranse mellom institusjonene om studieplasser.

Videre bør det vurderes nøye hva uttellingen 10 000 til bachelorkandidater og 30 000 til masterkandidater vil kunne gi av konsekvenser, og også hva dette kan bety for femårige integrerte utdanninger.

KATEGORIER I STUDIEPOENGSIKATOREN

Når det gjelder uttelling for studiepoeng knyttet til fire kategorier og basert på fagområde, ikke på nivå, er vi enige i vurderingene som her legges til grunn fra ekspertutvalget. UHR har etterlyst færre kategorier, noe forslaget til finansieringsmodell nå gir oss. Inndeling i kategoriene foreslås basert på en grovmasket inndeling i: 1) teorifag 2) utdannings- og velferdsmateriale 3) laboratorie- og utstyrskrevede fag og 4) kliniske fag og utøvende kunst- og musikkfag. Forslaget innebærer at alle institusjonene vil beholde finansieringen av dagens studieportefølje ved innføringen av det nye finansieringssystemet. Endring i finansiering av utdanningene vil dermed først inntreffe når antallet studenter etter hvert endres i de ulike kategoriene etter at finansieringsmodellen har blitt innført. Her vektlegges insentiver heller enn kostnadsdekning, noe som medfører at institusjonenes styre/ledelse må gjøre egne, strategiske vurderinger knyttet til ressursfordeling. Vi støtter i utgangspunktet en slik tankegang, men vil likevel allerede nå stille følgende spørsmål:

Hovdhaugen, Elisabeth (2011): Do structured study programmes lead to lower rates of dropout an student transfer from university?

Hovdhaugen, Elisabeth og Aamodt, Per Olav (2009): Learning environment: Relevant or not to students decision to leave university?

- Hvilke konsekvenser vil dette få for de integrerte femårige utdanningene, vil disse forsvinne dersom det innføres en kandidatbonus og legges om til 3+2-modell?
- Totaluttellingen på sentrale fag, innenfor helsefagutdanninger og lærerutdanninger, som utvalget påpeker vil få større etterspørsel, ser ut til å gå ned – noe som vil bety en svekket finansiering eller eventuelt et mindre insentiv. Vi stiller spørsmål ved om dette vil være en heldig utvikling for disse viktige utdanningene.

Mer generelt vil vi også stille spørsmål ved om omlegging av kategorier gir en for kraftig omfordeling og om de foreslåtte endringene legger til rette for bedre forutsigbarhet og robuste utdanningsmiljø. UHR ber om at konsekvenser av omlegging vurderes grundig, og stiller gjerne til samarbeid om dette. Vi kan nevne noen eksempler som må vurderes nøye: Laboratorietunge fag som ingeniør og realfag, praksisbaserte fag som lærerutdanning og helsefagene, og dessuten den forestående omleggingen til femårig mastergrad i lærerutdanning.

Et helt konkret eksempel som bør vurderes nøye er de siste års lærerutdanningsreformer som har lagt økt vekt på å styrke den praktiske dimensjonen i lærerutdanning. Praksissamarbeid i lærerutdanningene finansieres over UH-institusjonens budsjett. Utstyrsbehovet i både teoretiske og praktiske fag i lærerutdanningene, må ikke undervurderes.

Ph.d-kandidater

UHR støtter ekspertutvalget forslag om en egen kategori for produksjon av doktorgradskandidater og kandidater fra «Program for kunstnerisk utviklingsarbeid». Den nye kategorien erstatter uttelling for slik kandidatproduksjon i dagens resultatbaserte omfordeling (RBO). Uttellingen videreføres på dagens nivå, men med stykkpris og åpen budsjetttramme.

Utveksling/mobilitet og EU

Norge henger etter sammenlignbare land på området internasjonalisering. Det kan diskuteres hvorvidt økonomiske insentiver har direkte effekt på dette området. Alle institusjonene må uansett ha en aktiv internasjonaliseringsstrategi. Økningen av de økonomiske insentivene på dette området bør gjøres i sammenheng med andre virkemidler, for eksempel gjennom en avtalekomponent.

UHR støtter i prinsippet forslaget om å styrke indikatoren for studentutveksling og en indikator for ansattmobilitet for å bidra til institusjonenes internasjonaliseringsarbeid. Diskusjonen har dreid seg om hvor detaljert den nye finansieringsmodellen bør være. Vi mener forslaget om 10 000 kroner per inn-/utreisende student, kombinert med lavere satser for studiepoengproduksjon, gjør utvekslingskomponenten relativt sett mer økonomisk attraktiv, noe som styrkes ved tilleggssatsen på 4000 kroner per utreisende student som utveksler i regi av en Erasmus+-avtale. Vi støtter at dette området styrkes, men stiller spørsmål ved at varigheten av utenlands-opphold fortsatt videreføres med et minimum på tre måneder for å gjøres tellende i finansieringssystemet. Dette vil blant annet innebære at mange profesjonsutdanningers praksisperioder faller utenfor, noe vi mener vil være uheldig. Vi foreslår derfor å senke grensen for utvekslingsperioder til 2–2,5 måneder, slik at også noe kortere opphold kan gjøres tellende.

Når det gjelder forslaget til en indikator for ansattmobilitet blant yngre forskere som har utenlandsopphold på minst fem måneder, stiller vi spørsmål ved om midlene som er tenkt avsatt til dette har et slikt omfang at det vil fungere som et reelt insentiv.

EU

UHR støttet i sitt forrige innspill stykkpris og åpen ramme, og ekspertutvalget foreslår også dette. Vi støtter også at alle EU-midler gis uttelling, også fra utdannings- og regionale prosjekter. Dette vil bidra til å øke det internasjonale samarbeidet og det vil gi institusjonene økt forutsigbarhet, ettersom de i dag ikke vet hvor mye de vil motta i RBO for en gitt sum fra EU. Da EU-prosjektene er bidragsprosjekter som krever egenandeler fra institusjonene, vil en fastpris for hver EU-krone gjøre det lettere å beregne de faktiske kostnadene ved prosjektene.

Insentivet bør også omfatte midler institusjonene mottar for deltakelse i Erasmus+, der formålet er å heve kvaliteten i utdanningene gjennom internasjonalt samarbeid.

UHR støtter forslaget om at det gis en høyere sats til ERC, men har ikke vurdert om styrkeforholdet 1:2 er «riktig» forhold.

UHR har også diskutert effekten av at ERC-midlene tildeles til forsker og følger denne ved ev. skifte av institusjon, jf. også ekspertutvalgets diskusjon om gaveforsterkning her.

Publisering

UHR viser til tidligere uttalelse og argumentasjon for å opprettholde to nivå i publiseringsmodellen, og støtter dette. UHR støtter forslaget om at publikasjoner på nivå 2 gis høyere uttelling enn på nivå 1, men vi støtter ikke ekspertutvalgets forslag om å innføre publiseringspoeng i enda en kategori, for særlig anerkjente tidsskrifter. Publiseringsindikatoren er det eneste insentivet som foreslås med lukket ramme. Dersom insentivet fortsatt skal ha lukket ramme er det helt vesentlig, slik ekspertutvalget foreslår, at potten økes.

UHR er enig i at sampublisering bør gis høyere uttelling. Vi ser samtidig at det er utfordrende å lage en god modell for dette, og også at det er ulike tradisjoner i ulike fagfelt. Spesielt kan publisering innen humaniora bli skadelidende. Den foreslåtte modellen er komplisert. UHR mener at det bør utredes en enklere modell, der uheldige sider ved den foreslåtte modellen søkes unngått, for eksempel hvordan mange samforfattere fra samme forskningsgruppe eller institusjon skal håndteres. En vurdering knyttet til utarbeidelsen av en enklere modell bør være knyttet til om det er samarbeid som er det viktige, og ev. utover egen forskningsgruppe, egen institusjon, nasjonalt eller internasjonalt.

UHR forutsetter at det er god dialog mellom KD og det nasjonale publiseringsutvalget i den endelige utformingen av incentivene for publisering, bl.a. basert på evalueringen av systemet i 2013, og den oppfølging som allerede er i gang på basis av denne evalueringen.

AVTALER

I høringsmøtet 2. februar, ble det presentert et prinsipp med endring fra et insentivbasert system til et system basert i større grad på evalueringer som et element i UKP-avtaleforslaget.

UHR er tilfreds med at politisk ledelse i møtet bekreftet at det ikke er noen intensjon i regjeringen om å innføre et Research Assessment Exercise-system som grunnlag for finansieringsmodellen. Erfaringer blant annet fra Sverige og England viser at slike systemer er svært ressurskrevende, og det er også tvil om hvilken hensikt de egentlig tjener. Vi vil spesielt advare mot et impact-basert evalueringssystem. UHR ser selvsagt et fortsatt behov for fagevalueringer, men ikke at disse skal danne et direkte grunnlag for finansieringsmodell.

Når dette elementet er ute av diskusjonen kan det diskuteres hvilke elementer og hvilken form UKP-avtalene kan få dersom de innføres. UHR mener at disse eventuelt kan innføres med relativt enkle parametre. UHR ser at slike avtaler kan bidra til langsiktighet og strategisk utvikling dersom de blir utformet på en klok måte. Det vil forutsette at det brukes tid på god utvikling, og nødvendigvis må eventuelle avtaler også utformes i god dialog med sektoren. UHR nedsetter gjerne en arbeidsgruppe for dette, eller deltar i en arbeidsgruppe sammen med KD, for å utrede implementering av en type avtaler. I hovedsak må elementene i en slik avtale være slik at de bidrar til institusjonenes strategiske utvikling, samspill/dialog med samfunn/arbeidsliv, og ikke bidrar til økt byråkrati.

UHR støtter at finansieringsmodellen gir mer oppmerksomhet til institusjonenes ulike særtrekk, og at en UKP-avtale har elementer som støtter opp om den enkelte institusjons strategi og profil. Dette kan bidra til at det utvikles realistiske og mer målrettede forventninger til den enkelte institusjon. Men UHR minner om at en eventuell UKP-avtale må sees i sammenheng med andre styringsvirkemidler, som tildelingsbrev og etatstyringsmøter. Oppsummert mener vi at følgende forutsetninger må legges til grunn dersom KD ønsker å utvikle denne typen avtaler:

- Skal avtaler innføres må målet være å styrke profileringen av institusjonene og derved fremme institusjonelt mangfold og oppgavedeling.
- Innføring av avtalene må ikke rokke ved institusjonenes faglige autonomi. Ingen er tjent med at slike avtaler fører til økt politisk styring, og ingen er tjent med at slike avtaler gir uklarhet rundt roller og ansvar i sektoren.
- Avtalene må ikke medføre et økt byråkrati.
- Institusjonene må selv ha ansvar for å utvikle sin egen faglige profil og strategi, og avtalen må avspeile dette, og være utgangspunktet for en eventuell avtale mellom institusjonene og KD som eier.
- Det må være institusjonenes ledelse og eier som i fellesskap blir enige om forventninger til det enkelte universitet og høyskole, ikke et eksternt ekspertutvalg.
- Etter UHRs mening har verken Forskningsrådet eller NOKUT en rolle i utviklingen av denne typen interne institusjonsavtaler. Målene for ev. avtaler kan og bør fastsettes av institusjon og departement i fellesskap. (Elementene bør defineres på samme måte som den enkelte institusjons virksomhetsmål.)
- Det er noe uklart for oss at avtalen beskrives som kun å omfatte deler av virksomheten, mens de tre områdene som beskrives, egentlig omfatter alle sider ved virksomhetens aktiviteter
- Avtalenes varighet bør vurderes. Er 3–4 år tilstrekkelig til å vurdere reelle endringer?

ANDRE RESULTATINDIKATORER SOM HAR VÆRT VURDERT

UHR har ikke konkludert i spørsmålet om Forskningsrådsindikatoren bør opprettholdes. Vi viser til uttalelser fra våre medlemsinstitusjoner, der argumenter for å beholde eller fjerne disse indikatorene, fremkommer.

KONKURRANSEARENAER

Når det gjelder ekspertutvalgets anbefalinger, støtter UHR forslagene om at det i regi av Forskningsrådet skal:

- stimuleres til eksellens
- gis mer til FriPro
- styrke profesjonsforskning

NFR må være en arena for kvalitet, men også for å utvikle kvalitet og finansiere forskning som kan bli eksellent og som kan videreutvikles til å bli EU-søknader. Det er viktig å ruste fagmiljø som er under oppbygging, først til å delta på nasjonale konkurransearenaer, og deretter å delta internasjonalt. De beste bør i høyere grad søke EU enn Forskningsrådet. Forskningsrådet kan ha en mer aktiv rolle i en slik utvikling, ved å bidra til utvikling av søknadskompetanse og prosjektledelse.

Vennlig hilsen

Ole Petter Ottersen (sign.)
Styreleder



Ola Stave
Generalsekretær