

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Vår ref:
22/01222-3

Deres ref:

Dato:
14.06.2022

Tillegg til høringsvar - rapport fra ekspertutvalg om finansiering av universiteter og høyskoler

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) sendte 10. juni sitt høringsvar til rapporten «Finansiering av universiteter og høyskoler». Ved en feil ble svar på forslaget i rapporten om akademisk ytringsfrihet om å innføre en ny nasjonal indikator for formidling, ikke med. Dette ettersendes herved.

HK-dir har stor forståelse for at forslaget fremmes. Det er en utfordring for det viktige arbeidet med forskningsformidling at det i dag kun gis finansiell uttelling for vitenskapelige publikasjoner. Vi mener imidlertid at det å innføre en ny indikator ikke er rette svar på utfordringen. Etablering av en indikator har vært foreslått og utredet ved flere tidligere anledninger. Konklusjonen har vært at det vil være svært krevende å identifisere en nasjonal indikator som på en klok måte avgrenser hva som skal telles. Det er vanskelig både å si hva som skal og ikke skal inkluderes og å finne gode og sammenlignbare enheter for telling. Erfaringen med dagens publiseringsindikator er også at slik registrering og kvalitetskontroll i institusjonene er svært ressurskrevende.

Enkelte av institusjonene har i dag etablert lokale ordninger der det gis «poeng» for ulike formidlingsaktiviteter. Dette vil ha større mulighet for å lykkes, fordi lokalkunnskap kan bidra til å skape en indikator som oppleves rettferdig.

I dagens situasjon med politisk ønske om en forenkling av indikatorsystemet og større autonomi for den enkelte institusjon, vil argumentene over for å ikke etablere en nasjonal formidlingsindikator forsterkes.

HK-dirs respons er en klar anbefaling om ikke å etablere en formidlingsindikator. Dette ville vært vårt råd uavhengig av forslagene fra finansieringsutvalget, men de foreliggende forslagene forsterker rådet ytterligere.

Med vennlig hilsen
Sveinung Skule
Direktør

Ragnhild Tungesvik
Divisjonsdirektør, Høyere
utdanning og forskning

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Mottaker:
KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Kopimottaker:
KUNNSKAPSDEPARTEMENTET, Sigve Berge Hofland

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Vår ref:
22/01222-2

Deres ref:

Dato:
10.06.2022

Høringssvar - rapport fra ekspertutvalg om finansiering av universiteter og høyskoler

Innledning

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) takker for muligheten til å avgi høringssvar på rapporten «Finansiering av universiteter og høyskoler», som Finansieringsutvalget/Hatlenutvalget presenterte 17. mars 2022.

Finansieringen av universiteter og høyskoler er av stor betydning for hvordan institusjonene blir satt i stand til å løse sitt samfunnsoppdrag. Dette gjelder selvsagt i første rekke volumet på finansieringen, men det er også av stor betydning hvordan finansieringen er innrettet. Dagens system er bygget opp over mange år, og har gjennomgått endringer og justeringer underveis, basert på behov som har oppstått.

Både styringsmeldingen og utvalgets rapport peker på at dagens finansieringssystem er komplisert, og bør forenkles. HK-dir har forståelse for og støtter ønsket om forenkling, samtidig som vi ønsker å peke på at effektene av de endringer som skal gjøres bør utredes, inkludert uønskede effekter. Finansieringsutvalget omtaler etter vårt syn i liten grad slike ikke-intenderte effekter av sine forslag.

Ut fra vår rolle som fagdirektorat for høyere utdanning og kompetanse, og med bakgrunn i ulike oppgaver HK-dir forvalter og som er direkte relatert til sider ved finansieringen av universiteter og høyskoler, mener direktoratet at:

- 1) Høy rammebevilgning sikrer autonomi og strategisk handlingsrom.
Prosjektfinansiering utgjør effektfulle supplement, både for forskning og utdanning.
- 2) En nasjonal konkurransearena for utdanning styrker statusen for utdanning og driver kvalitetsutvikling

- 3) Dimensjonering er institusjonenes ansvar – men det er noen unntak
- 4) Arbeidslivsrelevans bør stimuleres gjennom tilskuddsordninger – ikke gjennom indikatorstyring
- 5) Det trengs en kombinasjon av virkemidler for å styrke livslang læring, fleksibel og desentralisert utdanning
- 6) Resultatbasert uttelling på faste indikatorer bør forenkles, men bedre konsekvensutredning er nødvendig
- 7) Det bør ikke knyttes finansiering til utviklingsavtalene
- 8) Datagrunnlaget for indikatorene benyttes i en rekke andre sammenhenger, og det må sikres fortsatt god kvalitet på nødvendige data

1. Høy rammebevilgning sikrer autonomi og strategisk handlingsrom. Prosjektfinansiering utgjør effektfulle supplement, både for forskning og utdanning.

Direktoratet mener i likhet med Hatlenutvalget at rammebevilgningen fortsatt bør være høy. Dette er viktig for autonomi og strategisk handlingsrom, og er avgjørende for å kunne utvikle ulike institusjonsprofiler, arbeidsdeling og kvalitetsutvikling i sektoren. HK-dir deler fullt ut utvalgets syn om at det aller meste av finansieringen til universiteter og høyskoler skal komme over rammebevilgningen.

Utvalget har valgt å ikke gjøre en vurdering av finansiering av forskning gjennom Forskningsrådet i denne sammenheng, men fremhever at denne bør være som i dag. De siste ukenes debatt omkring den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet, viser at forskningsmidlene er av svært stor betydning for sektoren, og bør videreføres og eventuelt økes.

HK-dir støtter utvalgets anbefaling om at en del av finansieringen av høyere utdanning fortsatt skal være prosjektbasert, og at disse midlene bør knyttes til utvikling. Midlene gjennom HK-dir er i dag svært små i den store sammenhengen (under 1% av finansieringen til sektoren)¹, og dersom de skal ha en effekt kan volumet etter direktoratets syn ikke reduseres. Dette vil vi kommentere nærmere nedenfor.

I tillegg til de nasjonale ordningene utgjør særlig EUs programmer for utdanning, forskning og innovasjon viktig prosjektbasert finansiering for sektoren. HK-dir forvalter også konkurransebaserte prosjektmidler til internasjonalt utdanningssamarbeid med både kunnskaps-, utviklings- og utenrikspolitiske målsettinger. Disse ordningene er ikke omtalt i utvalgets rapport.

2. En nasjonal konkurransearena for utdanning øker statusen for utdanning og driver kvalitetsutvikling

Kunnskapsdepartementet har de siste årene gitt HK-dir i oppdrag å etablere søknadsbaserte ordninger for å utvikle og styrke ulike deler av utdanningsvirksomheten ved institusjonene. Som følge av Kvalitetsmeldingen som kom i 2017, ble det opprettet en

¹ Ifølge utvalgets rapport utgjør andelen prosjektfinansiering fra HK-dir under 1 %. HK-dir har selv ikke gjort utregninger av bidraget opp mot den totale finansieringen av sektoren.

nasjonal konkurransearena med mål om å øke kvaliteten og styrke kvalitetskulturen i høyere utdanning. Konkurransearenaen ble sett på som et virkemiddel til å styrke utdanningens status (vs forskning). Porteføljen omtales i dag som Kvalitetsprogrammene. Siden 2018 har mer enn to hundre prosjekter fått nasjonale tilskudd gjennom HK-dir til kvalitetsutvikling. Disse hadde trolig ikke blitt gjennomført uten den eksterne stimulus og øremerking av midler som prosjektbasert finansiering gir. Det er god søkning til programmene, og søkerne kommer fra bredden av norske institusjoner.

Det tar lang tid å bygge en kvalitetskultur, og det har gått for kort tid til at vi ser den fulle effekten av programmene. Evalueringer av Senter for fremragende utdanning (SFU), som er ordningen med lengst fartstid, viser til at sentrene bidrar til kvalitetsheving blant annet ved å stimulere til utvikling innen undervisning og læring i høyere utdanning, og at potensialet av sentrene blir styrket i samhandling mellom nasjonal politikk og institusjonsledelse². En midtveisevaluering av fire sentre fra 2020³ viser at sentrene har hatt stor betydning for studenter og ansatte. Ekspertkomiteen som gjennomførte evalueringen, viser i sin rapport blant annet til sentrenes sterke engasjement for å forbedre utdanningen og studentenes muligheter. Videre viser de til at flere av sentrene har lyktes med å etablere seg som foregangsmiljø innen egen disiplin og ved egen institusjon, og med potensiale for på sikt å etablere seg som verdensledende utdanningsmiljø.

Erfaringer fra forvaltningen av disse programmene viser at programmene har utviklet seg til å få et bredt nedslagsfelt i sektoren og fungerer godt for å øke aktiviteten knyttet til identifiserte utviklingsbehov. Gjennom jevnlige og forutsigbare utlysninger stimuleres sektoren til å jobbe systematisk med utvikling av utdanningsprosjekter. Dette krever strategisk og langsiktig arbeid fra institusjonenes side. På den måten bidrar ordningene til institusjonenes eget langsiktige utviklingsarbeid, og de fungerer som et supplement til og understøtter kvalitetsarbeid som finansieres over rammebevilgningen.

Direktoratet støtter utvalgets vurdering av at de søknadsbaserte ordningene bør rendyrkes til å supplere institusjonenes arbeid og på områder hvor det er identifiserte utviklingsbehov. «Utvikling» eller «kvalitetsutvikling» bør i denne sammenheng defineres bredt, og ikke avgrenses til en snever forståelse av kvalitet. Konkurransebasert prosjektfinansiering sørger for kunnskapsbasert kvalitetsutvikling og innovasjon i undervisning og læring, som et svært viktig supplement til rammebevilgningen. De er også et verktøy for departementet for å stimulere sektoren til utvikling innenfor politisk prioriterte områder. Eksempler på dette er den søknadsbaserte ordningen for økt arbeidslivsrelevans, som ble opprettet i forbindelse med stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning⁴.

HK-dir erfarer at tilskuddsordninger er effektive for å skape gode, innovative løsninger på dagens og fremtidens utfordringer i høyere utdanning, og stimulere til systematisk utviklingsarbeid. Disse ordningene må ha tilstrekkelig størrelse for å bli slagkraftige og oppnå den ønskede effekten. Rådet for kvalitetsprogrammene,⁵ som HK-dir har opprettet

² [NIFU 2015-22](#) *Sentre for fremragende utdanning (SFU): I samvirke med institusjoner og fag og CHEPS 2020 Learning for Innovations in Higher Education. Evaluation of innovation of the Norwegian Centres for Excellence in Education initiative*

³ [Dikus rapportserie 07/2020](#) *Mid-term evaluation of 2016 Centres for Excellence in Education*

⁴ [Meld. St. 16 \(2020-2021\)](#) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*

⁵ [Om råd for kvalitetsprogrammene](#)

for denne programporteføljen, med representanter fra UH-sektoren, studentene og partene i arbeidslivet, er tydelig på at sektoren trenger denne konkurransearenaen, og peker dessuten på langsiktighet og forutsigbarhet som to nøkkelord for at ordningene skal supplere institusjonenes eget kvalitetsarbeid på best mulig måte. Dette bekreftes også av utredningsarbeid gjennomført av Diku hvor vi ser at slikt utviklings- og innovasjonsarbeid er tidkrevende, ikke-lineære prosesser som må virke over tid for å skape endret praksis⁶.

De nasjonale kvalitetsprogrammene fungerer også som springbrett til deltakelse i internasjonalt utdanningssamarbeid, blant annet i de større, sentraliserte tiltakene i Erasmus+ hvor det er viktig å styrke norsk deltakelse. Hatlen-utvalgets vurderinger rundt Forskningsrådets «*sentrale rolle i det norske forskningssystemet for å løfte kvalitet og bygge kapasitet i norsk forskning, samt å tilrettelegge for at sektoren kan søke om internasjonal finansiering og vinne frem på internasjonale konkurransearenaer*» er dermed også gjeldende for HK-dirs rolle for norsk utdanning.

Finansieringsutvalgets rapport målbærer et syn som er utbredt i sektoren om at søknadsbaserte ordninger legger økt administrativ byrde og byråkrati på institusjonene. HK-dir arbeider systematisk med å redusere søknadsbyråkratiet og effektivisere forvaltningen av ordningene og gjøre dem mer forutsigbare og lite administrativt krevende å håndtere for institusjonene. Alle søknader, også de som ikke får tilslag, får kvalitative tilbakemeldinger basert på fagfellevurdering, og vi ser at flere av søknadene som får tilslag kommer fra miljø som har søkt tidligere og som har videreutviklet søknaden sin på bakgrunn av tilbakemeldingene. Søknadsarbeidet innebærer også idéutvikling og læring som i en del tilfeller kan gjennomføres også uten støtte, eller som får støtte gjennom interne utviklingsmidler på institusjonene.

3. Dimensjonering er institusjonenes ansvar – men det er noen unntak

Utvalget anbefaler at kapasitetsoppbygging (dimensjonering) bør ligge i rammebevilgningen. Direktoratet støtter dette som hovedmodell. Hovedregelen bør være autonome institusjoner som selv har ansvar for å dimensjonere sitt studietilbud. Det bør etter vårt syn likevel være rom for enkelte unntak fra hovedregelen.

Ved raskt endrede behov vil det neppe være mulig å øke antall studieplasser raskt nok bare ved å kanalisere ekstra studieplasser gjennom rammebevilgningen. NIFU-studien *Styrt eller søkerstyrt?*⁷ peker bl.a. på de innebygde treghetene som ligger i at det tar tid å bygge fagmiljøer, og at det er fordelingsmekanismer som gjør seg gjeldene for frie midler som gjør at det er vanskelig å spisse fordelingen av frie studieplasser. Et eksempel er IKT-utdanninger, der det har vært tildelt øremerkede studieplasser gjennom flere år, og der det er oppnådd raskt vekst (men likevel ikke rask nok til å dekke etterspørselen). Den raske veksten hadde trolig ikke vært mulig å oppnå bare ved å tildele midlene som frie studieplasser.

⁶ [Dikus rapportserie 01/2021](#): Informasjon, inspirasjon eller endring? Spredning fra utviklingsprosjekter i høyere utdanning

⁷ [NIFU-rapport 2019:15](#) Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud

Et annet eksempel er tildelingen av 1000 ekstra studieplasser til ukrainske studenter, der direktoratet etter innspill fra institusjonene utarbeidet et faglig basert forslag til departementet til hvordan disse skulle fordeles.

Direktoratet har gjennom flere år hatt oppdrag og bygget kompetanse knyttet til å vurdere framtidige kompetansebehov. Oppgaven med å foreslå eller tildele studieplasser hører naturlig sammen med økt aktivitet innenfor porteføljen med å vurdere framtidige kompetansebehov. Det er vanskelig for institusjonene selv å foreta spisse prioriteringer på områder der det er behov for å bygge opp kapasitet, samtidig er det ønskelig med solid faglig grunnlag og avstand til regjering og storting ved utarbeidelse av forslag til øremerking eller ved utlysning av konkurranser. For å sikre finansiering ikke bare til utvikling, men også til drift, foreslår HK-dir at det utvikles ordninger der studieplasser som raskt skal dekke nye behov tildeles via søknadsbaserte ordninger, samtidig som finansieringen av studieplassene etter utviklingsperioden går over dekkes av rammebevilgningen. En slik søknadsbasert tildeling kan gjøres gjennom direktoratet, eventuelt etter anbefaling fra direktoratet.

4. Arbeidslivsrelevans bør stimuleres gjennom tilskuddsordninger – ikke gjennom indikatorstyring

Direktoratet støtter utvalgets anbefaling om å ikke ha en egen resultatindikator for arbeidslivsrelevans for høyere utdanningssektor. Som direktoratet tidligere har gitt innspill på, og som utvalget også konkluderer, er arbeidslivsrelevans for komplekst til å kunne fanges opp av en indikator på en god måte. Dette understøttes av den brede forståelsen av arbeidslivsrelevans som ligger til grunn i arbeidsrelevansmeldingen⁸, som er opptatt av både tverrsektorielt samarbeid, utdanningenes tilgjengelighet, læringsformer og praksisinnslag i utdanningene. En indikator kan vanskelig favne bredden i dette og vise til måloppnåelse på området. Utvalget begrunner godt hvorfor en indikator for ledighet etter endt utdanning også vil være en lite egnet indikator. Andre metoder vil kunne være bedre egnet til å fremme arbeidslivsrelevans i høyere utdanning i Norge.

Som utvalget trekker frem, er søknadsbaserte tilskuddsordninger en egnet tilnærming til å fremme kvalitetssatsninger som økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning. Vi viser her til vår omtale av slike ordninger over. Slike tilskuddsordninger vil etter direktoratets syn bidra bedre til ønsket måloppnåelse og effekt enn en indikator, og er derfor bedre egnet til å drive frem utvikling av kvalitet og politiske satsningsområder.

5. Det trengs en kombinasjon av virkemidler for å styrke livslang læring, fleksibel og desentralisert utdanning

Regjeringen ønsker styrking av det desentraliserte utdanningstilbudet og at det skal bli mer attraktivt for universiteter og høyskoler å tilby kortere etter- og videreutdanningstilbud. Finansierungsutvalget anbefaler at økt kapasitet for videreutdanning må finansieres med nye penger, og at finansieringen ikke er tilstrekkelig for en betydelig økt satsning, selv etter en eventuell endring i egenbetalingsforskriften.

⁸ [Meld. St. 16 \(2020 – 2021\)](#) Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.

Direktoratet deler utvalgets vurdering av at endringene i egenbetalingsforskriften, der institusjonene gis mulighet til å ta 25 % eller 100 % egenbetaling, ikke vil bidra til den økningen i tilbud som behovet tilsier. Direktoratet er også enig i at lønnsomheten må økes for å stimulere institusjonene til utvikling av flere tilbud av denne typen.

Dersom man ønsker en betydelig utvikling her må det vurderes flere virkemidler, og direktoratet anbefaler vurdering av følgende:

- Økte satser for studiepoengproduksjon i videreutdanninger med små emner
- Opprettelsen av studieplasser øremerkede til videreutdanning med egen sats
- Bruk av tilskuddsordninger for utvikling av nye etter- og videreutdanningstilbud

HK-dir har de siste årene forvaltet flere tilskuddsordninger innen fleksibel og desentralisert utdanning. Til sammen er det i 2020 og 2021 fordelt ca. 238 millioner kroner til utvikling og drift av fleksible utdanningstilbud. Det har vært en god geografisk spredning av midlene og de fleste universitetene og høyskolene har ett eller flere pågående prosjekt. Vår vurdering er at ordningen i seg selv har ført til flere utviklingstiltak ved institusjonene, som trolig ikke ville ha sett dagens lys uten de eksterne bidragene som sektoren har kunnet søke på utenfor rammebevilgningen.

Våren 2022 lyste HK-dir ut 144 millioner kroner til utvikling av fleksible og desentraliserte studietilbud, der geografisk plassering er et viktig kriterium for tildeling⁹. På tross av kritikk fra sektoren av innretning på denne utlysningen viser foreløpige tall at vi har mottatt søknader for mer enn fire ganger tilgjengelig beløp. Utdanningsinstitusjonene er med andre ord svært ivrige på å utvikle nye desentraliserte og fleksible utdanningstilbud, og den store søknaden til disse tilskuddsordningene tyder på at søknadsbaserte ordninger stimulerer til utvikling av nye studietilbud i sektoren. HK-dir lyste våren 2022 videre ut 40 millioner til en søknadsbasert ordning for studiesentre/utdanningssentre. Ordningen skal bidra til aktivitet i distriktene gjennom at flere får tilgang til utdanning der de bor. Ordningen skal mobilisere og legge til rette for deltakere til fleksibel og desentralisert utdanning som møter behovene til lokalt og regionalt arbeidsliv. Finansiering gjennom en slik søknadsbasert ordning vil sikre at det blir god geografisk spredning i studiesentrene som får støtte. Foreløpige tall viser at det er søkt om midler omtrent tilsvarende det som er tilgjengelig, og at den geografiske spredningen på søknadene er god.

Foreløpige resultater fra en NIFU-evaluering¹⁰ av to programmer med midler til fleksible utdanningstilbud utlyst gjennom tidligere Kompetanse Norge og Diku viser at utdanningstilbudene gir utdanninger som kan kombineres med jobb, og som legger opp til at studenten kan følge utdanningen andre steder enn ved lærestedet, slik intensjonen bak programmene er. Dette er første del av en større evaluering av midler til fleksible utdanningstilbud, der sluttrapporten vil være ferdig høsten 2022.

⁹ Både universiteter, høyskoler og fagskoler kunne søke på midlene.

¹⁰ [NIFU arbeidsnotat 2021:18](#) *Fleksibilitet og valgfrihet i utdanningstilbud: Status for tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanninger høsten 2021*

Når ordningene har fått virke litt lenger bør det vurderes en evaluering som kan vurdere effekten av slike søknadsbaserte ordninger på geografisk distribusjon, kvalitet og utvikling av fagmiljøene.

HK-dir er enig med utvalget i at behovet for livslang læring og fleksible og desentraliserte tilbud i større grad må gjøres tydelig i styringsdialogen, og at man i etableringen av utviklingsavtalene bør vurdere å sette måltall for ulike tilbud. For at dette tiltaket skal treffe er det imidlertid avgjørende at det er god dialog mellom bl.a. departementet, institusjonene, fylkeskommunene og arbeidslivet; slik at tilbudene som utvikles treffer behovet de er ment å skulle dekke.

6. Resultatbasert uttelling på faste indikatorer bør forenkles, men bedre konsekvensutredning er nødvendig

Direktoratet støtter utvalgets ønske om forenkling. Som direktoratet påpekte i sitt innspill til utvalgsarbeidet, bør resultatbaserte indikatorer være få og oversiktlige og ha høy validitet, og det bør gis uttelling for forhold som institusjonen selv kan påvirke.

Andelen av den totale finansieringen som kommer fra de resultatbaserte indikatorene er liten. Direktoratet merker seg at indikatorene, tross beskjeden faktisk økonomisk effekt, har fått mye oppmerksomhet og synlighet i sektoren, noe som gir grunn til å tro at indikatorene har vært drivende i institusjonenes prioriteringsdiskusjoner. Med færre indikatorer vil effekten av de gjenværende indikatorene bli større, og konsekvensene av dette må tas hensyn til.

Utvalget legger til grunn at styring i hovedsak skal skje via andre virkemidler enn finansieringssystemet. Direktoratet støtter dette prinsippet, men vil likevel peke på at utvalget innenfor rammen av sitt oppdrag ikke har hatt mulighet til å utrede alle konsekvenser av de foreslåtte endringene i tilstrekkelig grad, og at dette er nødvendig å gjøre før endringene blir innført.

6.1 Åpen ramme

Studiepoeng- og doktorgradsindikatoren

Studiepoeng- og doktorgradsindikatoren foreslås videreført. Direktoratet støtter dette. Den viktigste indikatoren å beholde er studiepoengproduksjon kombinert med åpen ramme. Dette gir vekst i sektoren som helhet, i stedet for omfordeling mellom institusjoner, noe som er viktig for å sikre tilgangen til høyere utdannet arbeidskraft. Studiepoengindikatoren kan også bidra til å stimulere utviklingen av kortere studietilbud og videreutdanning. Det bør vurderes om det skal etableres en egen sats for denne typen studier, basert på det identifiserte behovet for å øke tilgangen på slike utdanningstilbud.

Kandidatindikatoren

Kandidatindikatoren foreslås fjernet. Direktoratet støtter forslaget, men understreker behovet for å utrede både intenderte og ikke intenderte effekter før dette eventuelt gjennomføres. Fjerning av indikatoren vil trolig gi signal om og stimulere til økt vekt på fleksibilitet i studieløp og flere korte studier/moduler, noe som er en ønsket politisk utvikling. Samtidig er indikatoren et insentiv for institusjonene til å stimulere studentene til å gjennomføre grader på normert tid, noe som de siste årene har vært et mål på kvalitet og

en nasjonal styringsparameter. Fjerning av indikatoren kan føre til at institusjonene nedprioriterer oppfølging av studenter med tanke på gjennomføring av grad. Indikatoren gir også informasjon om kandidater til Lånekassen for omgjøring av studentenes lån til stipend. Hvis fjerning av finansiering knyttet til kandidatindikatoren fjernes, kan rapportering av data om kandidater påvirkes, og dette kan igjen føre til merarbeid i saksbehandlingen knyttet til studentenes rett til omgjøring av lån til stipend i Lånekassen. Opprettholdelse av datagrunnlaget må derfor sikres.

Studentutvekslingsindikatoren

Indikatoren for studentutveksling foreslås fjernet. Direktoratet støtter forslaget, særlig dersom utvalgets forslag om sterk reduksjon i antallet indikatorer går gjennom. Vi anbefaler likevel at det vurderes kompenserende tiltak for å sikre måloppnåelse på feltet. Koblet med opprettholdelsen av studiepoengindikatoren vil fjerning av studentutvekslingsindikatoren føre til at institusjonene taper økonomisk på å sende sine studenter på utveksling til utlandet. Når studenter reiser på utveksling, registreres studiepoengene ved den institusjonen de blir avlagt ved. Det vil si at norske studenter som drar ut gir studiepoeng til mottakerinstitusjonene, mens norske institusjoner som tar imot utenlandske studenter «får» de studiepoengene som blir avlagt her.

Dagens system gjør det allerede mer økonomisk gunstig å ta imot innreisende studenter enn å sende studenter ut, da institusjonen både får stykkpris for innreisende studenter i tillegg til finansiering for avlagte studiepoeng. Dersom man velger å ta bort stykkprisen for utreisende, blir resultatet et system som gir institusjonene økonomisk insentiv til å ta imot flere utenlandske studenter, men ikke sende ut egne studenter. Målet om at halvparten av studentene som avlegger en grad i Norge skal ha et utenlandsopphold er framholdt i flere stortingsmeldinger¹¹ de siste årene, noe som betyr en vesentlig økning fra dagens situasjon. En slik utvikling vil vanskeligjøres av et innebygget økonomisk disinsentiv.

6.2 Lukket ramme: Forskningsråds-, EU-, BOA- og Publiseringsindikatoren

Utvalget foreslår å fjerne finansiering knyttet til alle indikatorer i lukket ramme, og dermed avvikle denne ordningen for omfordeling av midler i sektoren.

Forskningsrådsindikatoren, EU-indikatoren og BOA-indikatoren

Disse indikatorene er ment å være et mål for kvalitet i forskning og kontakt med omverdenen. Tanken er at høy kvalitet i forskningen vil gi høy uttelling på disse konkurransearenaene. Vi slutter oss til utvalgets argumentasjon og resonnementet som fremhever at den økonomiske uttellingen knyttet til indikatorene er relativ liten, og eksterne midler er attraktive i seg selv. Det må imidlertid besluttes om rapportering av disse opplysningene skal videreføres som kunnskapsgrunnlag for sektoren og som styringsinformasjon for KD. For å videreføre kunnskapsgrunnlaget vil man for BOA-indikatoren være avhengig av rapportering fra den enkelte institusjon, mens man for Forskningsrådsindikatoren og EU-indikatoren bør kunne hente data samlet fra finansistorenes egne systemer.

¹¹ [Meld. St. 7 \(2020-2021\)](#) *En verden av muligheter. Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning* og [Meld. St. 16 \(2016-2017\)](#) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*

Publiseringsindikatoren

Utvalget mener at kulturen for publisering er sterk og innarbeidet og at det derfor vil ha liten betydning om omfordeling knyttet til publiseringsindikatoren forsvinner. HK-dir støtter i stor grad dette synet, men dagens ordning gir også andre positive effekter som i så fall må ivaretas.

Publiseringsindikatoren har hatt som mål å øke publisering, men et annet viktig mål har vært å bidra til god publiseringspraksis. Dette gjøres gjennom kombinasjonen av Register over vitenskapelige publiseringskanaler (heretter kalt Kanalregisteret), nettstedet Nasjonal publiseringsindikator (NPI) og det arbeidet som gjøres i Nasjonalt publiseringsutvalg (NPU). Selv om Finansieringsutvalget mener målet om økt publisering er nådd, er det fortsatt – og kanskje i økende grad – behov for støtte til forskerne ved valg av publiseringskanaler. Kanalregisteret brukes aktivt av forskerne som en hvitliste over publiseringskanaler som tilfredsstiller vedtatte kriterier for vitenskapelighet (nivå 1) og andre kvalitetsstandarder.

Data som i dag ligger til grunn for publiseringsindikatoren er også nødvendige i arbeidet med rapportering av tilstanden for vitenskapelig publisering til myndighetene, og tilbakemeldinger fra institusjonene er at data og statistikk som kommer ut av rapporteringen er viktige som intern styringsinformasjon.

For at det fortsatt skal finnes et slikt kunnskapsgrunnlag om den vitenskapelige publiseringen i Norge, må infrastrukturen for å samle inn og analysere publiseringsdata opprettholdes. Dette omfatter funksjonalitet i dagens Cristin og i Kanalregisteret, samt de arbeidsprosessene som sikrer kvalitet i både Kanalregisteret og data i DBH.

For at Kanalregisteret som hvitliste skal fungere som en kvalitetsindeks også i fremtiden, må godt samarbeid med forskermiljøene fortsatt ligge til grunn. Det samme gjelder samarbeidet mellom HK-dir, NPU og de underliggende fagorganene med å skille mellom anbefalte (nivå 1) og ikke anbefalte (nivå 0) tidsskrift.

HK-dir er enige med utvalget i at nivåsystemet slik det er i dag bør vurderes dersom finansieringen fjernes. Utvalget antyder at skillet mellom nivå 1 og nivå 2 kan fjernes og eventuelt erstattes med en annen indikator for kvalitet, f.eks. sitering. Det å innføre en indikator basert på sitering har vært vurdert tidligere, og konklusjonen var at det er svært krevende å finne noe som ivaretar sammenlignbarhet mellom fagområder på samme måte som dagens publiseringsindikator gjør. Før dette eventuelt besluttet, er det viktig, slik utvalget også sier, med tett dialog med NPU.

Diskusjonen over viser at man, dersom finansieringen fjernes, må ta en gjennomgang av oppgaver og arbeidsprosesser for flere av de involverte leddene. I denne prosessen er det altså viktig å fortsatt ivareta de positive effektene publiseringsindikatoren har ut over økt publisering. Indikatoren bør ikke avvikles før dette er gjennomført.

7. Det bør ikke knyttes finansiering til utviklingsavtalene

På bakgrunn av styringsmeldingen arbeider KD i samarbeid med sektoren med å lage nye utviklingsavtaler for de statlige universitetene og høyskolene. Avtalene skal fra og med 2023 få større betydning i styringen av sektoren, og de tidligere nasjonale

styringsparameterne som gjaldt for alle institusjonene utgår. Utviklingsavtalene har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og god arbeidsdeling. Avtalene inngår i styringssystemet, rangert etter UH-loven, langtidsplanen (LTP) og sektormålene. Avtalene skal inneholde differensierte mål og styringsparametere som beskriver den enkelte institusjonens strategiske prioriteringer for å bidra til at de nasjonale sektormålene nås¹².

HK-dir følger utviklingen av avtalene med stor interesse. Det er avgjørende at avtalene blir utformet på en slik måte at de faktisk bidrar til bedre måloppnåelse for sektoren som helhet, i samsvar med de endrede sektormålene. Direktoratet er enige med Hatlen-utvalget i at sektoren som helhet vil få bedre måloppnåelse hvis arbeidsdelingen videreutvikles og institusjonsprofilene blir noe tydeligere, men vi mener dette bør balanseres mot at viktige utdanninger bør tilbys stedsbasert i hele landet.

Hatlenutvalget mener at det må knyttes finansiering til utviklingsavtalene for at de skal fungere godt som styringsvirkemiddel. HK-dir mener dette vil gå imot hensikten om å styre i det store og ikke i det små. Det vil videre kreve utvikling av et unikt sett av måleparametre for hver institusjon, noe som både er byråkratiserende og kan gå på bekostning av data på tvers av sektoren. Videre kan finansiering føre til at institusjonene foreslår for lave mål for å være sikker på å oppnå uttelling.

8. Datagrunnlaget for indikatorene benyttes i en rekke andre sammenhenger, og det må sikres fortsatt god kvalitet på nødvendige data

HK-dir har ansvar for å innhente, kvalitetssikre og produsere styringsdata som blant annet brukes i dagens finansieringsmodell. Dette gjøres delvis gjennom Database for høyere utdanning (DBH) og delvis gjennom innhenting av data fra andre kilder.

Utvalget skriver at behov for å sikre data og statistikk på indikatorene alene ikke er et argument for å opprettholde finansiering knyttet til en indikator. Direktoratet deler dette synet, men vil samtidig understreke viktigheten av å opprettholde god, nasjonal tilgang til data som er kvalitetssikret og sammenlignbare på tvers av institusjoner. Indikatorene har bl.a. fungert som felles og tverrgående målepunkter for måloppnåelse ved institusjonene og i sektoren. I tillegg gir tilgang på sammenlignbare data også styringsinformasjon til departementet og andre nasjonale organer.

Knyttet til videre utvikling av utviklingsavtalene vil det også være et spørsmål om innholdet i avtalene skal utformes slik at de også ivaretar innsamlingen av sammenlignbare indikatorer på tvers av institusjonene og på nasjonalt nivå.

DBH samordner ikke bare behov for data i sektoren for institusjonene og KD, men også på vegne av en rekke andre aktører med behov for data, som forskere, SSB, Lånekassen, Riksrevisjonen, Helsedirektoratet, Sikt, Forsvaret med flere. Dette må ivaretas også fremover.

¹² [Kunnskapsdepartementet](#): *Rammeverk for utviklingsavtaler for statlige universiteter og høyskoler*

For at dataene skal være til nytte og skape tillit, må kvaliteten være god. Det at det i dag knyttes penger til tallene, gir institusjonene et insentiv til å jobbe med datakvaliteten. Dersom det ikke lenger knyttes økonomi til rapporteringen, må andre tiltak for å sikre datakvalitet vurderes. Direktoratet vil derfor argumentere for å utrede hvordan data som ligger til grunn for indikatorene fortsatt enklest mulig kan samles inn selv om finansieringen knyttet til indikatorene fjernes. Der bruken/nytteverdien av slike data er stor, bør innsamling/rapportering opprettholdes, og mekanismer for å sikre datakvaliteten må innføres.

Med vennlig hilsen
Sveinung Skule
Direktør

Ragnhild Tungesvik
*Divisjonsdirektør, Høyere
utdanning og forskning*

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Mottaker:
KUNNSKAPSDEPARTEMENTET