

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Seksjon for virksomhetsstyring

Saksbehandler: Knut-Walther Nordahl

Besøksadresse: ,

Telefon: +4769608176

E-post: knut.w.nordahl@hiof.no

Deres referanse:

Vår referanse: 22/02498-4

Dato: 10.06.2022

Høringsuttalelse - Høgskolen i Østfold

Det vises til høringsbrev av 18.03.2022 om finansieringsutvalgets rapport. Høgskolen takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse.

Generelt

Innledningsvis vil høgskolen påpeke at dagens finansieringsmodell er god. Høgskolen deler ikke premisset som legges til grunn om at sektoren har en finansieringsmodell som trenger forenkling. Insentivene i dagens modell er godt forståelige og bidrar etter høgskolens skjønn til godt samsvar mellom finansiering og kjernen i samfunnsoppdraget. Etter høgskolens skjønn er også balansen mellom basisfinansiering og resultatbasert finansiering god. Utfordringen er, slik høgskolen oppfatter det, heller mengden andre styringsverktøy/virkemidler i sektoren som ofte er noe overlappende med og påvirker finansieringsmodellens incentiver. Et enklere totalt system for finansiering og styring i sektoren vill således vært til det bedre.

Høgskolen er enig med utvalget når det ikke foreslås at arbeidslivsrelevans skal inkluderes i en fremtidig finansieringsmodell. Høgskolen tror dagens modell hvor studentenes etterspørsel etter utdanning i stor grad er styrende for utvikling av studieporteføljen er god. Det er også vanskelig å se for seg hvordan en indikator om arbeidslivsrelevans skal utformes.

Høgskolen deler utvalgets syn om at det ikke skal ytes tilleggsfinansiering til UH-institusjoner med flere campus/studiesteder. Strukturreformen hadde som et klart premiss at fusjonerte institusjoner beholdt budsjettmidlene til de gamle enhetene. Dette var jo en mulighet for de sammenslåtte institusjonene til over tid å realisere kostnadsbesparelser og derigjennom øke det økonomiske handlingsrommet til den fusjonerte enheten. I ettertid da å premiere flercampusinstitusjoner vil etter høgskolens skjønn være et galt signal å sende.

Utvalget diskuterer også opprettelsen av regionale studiesentre/utdanningssentre og utelukker ikke finansiering tilknyttet opprettelsen av slike tilbud. Høgskolen mener at sektorens hovedfokus bør ligge på å finne balansen mellom innovative, bærekraftige campus og digitale tilbud som enten leveres som ren nettundervisning eller som en kombinasjon av campusundervisning og digital undervisning. Dette utelukker selvfølgelig ikke at det kan være hensiktsmessig med etablering av ytterligere mindre studiesentre/utdanningssentre. Slike sentre bør i så fall opprettes gjennom samarbeid med eksisterende biblioteker, kulturhus, skolebygg og andre typer samfunnshus. Med en slik tilnærming vil det ikke kreves ytterligere finansiering til sektoren ved etablering av slike tilbud. Infrastrukturen vil være/bli finansiert av kommuner og fylkeskommuner.

Høgskolen støtter utvalgets anbefaling om at søknadsbaserte ordninger gjennom HK-dir må rendyrkes til å supplere institusjonenes arbeid og på områder hvor det er identifiserte utviklingsbehov og at midler til faste studieplasser, herunder til drift av fleksible tilbud, bør legges inn i rammebevilgningen. Utvalget mener at departementet i den varslede gjennomgangen av kandidatmåltallene for utvalgte utdanninger bør vurdere å sette måltall for videreutdanninger og fleksible tilbud. Det kan være utfordrende å ha måltall for slike tilbud dersom det ikke følger med finansiering for tilbudene da det kan være ulike muligheter for ekstern finansiering eller egenbetaling mellom ulike fagområder og regioner. Høgskolen finner det også hensiktsmessig at departementet følger opp anbefalingen om en kritisk gjennomgang av finansieringsordningene i dag organisert gjennom HK-dir.

Åpen ramme

Høgskolen støtter at insentivet tilknyttet utvekslingsstudenter tas ut av åpen ramme. Insentivet i dag er veldig svakt. Alternativet ville være å gjøre insentivet sterkere. Etter høgskolens skjønn er dette ikke ønskelig. Institusjonene har forskjellige studieporteføljer. I de store profesjonsutdanningene er utvekslingsmulighetene færre og studentenes motivasjon for utveksling lavere. Det er etter høgskolens skjønn ikke ønskelig med en utvikling der institusjonene tilpasser studieporteføljene til studier med gode muligheter for utveksling. Da fremstår det som riktig at insentivet tas ut i stedet for å styrkes.

Høgskolen mener departementets innføring av finansiering for kandidatproduksjon var god. Det er vesentlig for samfunnet at UH-institusjonene fokuserer på å produsere ferdige kandidater og da er det logisk at dette premieres i finansieringsmodellen. Høgskolen mener derfor at det å redusere fokuset på fullføring i finansieringsmodellen er en svekkelse av modellen. Utvalget mener, også med basis i tidligere utredninger, at premiering av kandidatproduksjon påvirker institusjonenes satsing på videreutdanning/kortere studier/livslang læring negativt. Høgskolen er usikker på om dette medfører riktighet. Dette griper også inn i diskusjonen tilknyttet egenbetalingsforskriften og i hvilken grad UH-institusjonene skal kunne kreve betaling for videreutdanninger. Høgskolen mener departementet skal være forsiktige med å fjerne finansiering tilknyttet kandidatproduksjon nå.

Utvalget spiller også inn vurderinger rundt om videreutdanninger bør finansieres gjennom tildeling av studieplasser og høyere sats per studiepoeng. Høgskolen tror ikke dette er veien å gå. Det er lett å se for seg at det over tid kan bli vanskeligere å klart definere hva som er videreutdanninger. Det er også slik at enkelte videreutdanninger vil oppstå med basis i gradsemner og kunne leveres relativt samordnet med gradsstudier, mens andre videreutdanninger kan kreve betydelig utvikling for deretter å stå helt på egne ben. Med en slik forskjelligartet portefølje vil det neppe være hensiktsmessig med tildeling av studieplasser og egne satser og studiepoeng. Normal sats for studiepoeng og klare retningslinjer for egenbetaling representerer et mer velegnet regime.

Det er vanskelig å ha en bastant oppfatning om antall finansieringskategorier. Hovedpoenget her må være at kategoriene er et beste estimat for hva det koster å gjennomføre utdanningsprogrammene. Selvfølgelig vil slike gjennomsnittsbetraktninger aldri bli presise. En forenkling bare for forenklingens skyld gir likevel lite mening. Høgskolen registrerer at utvalget er skeptisk til at kategori-beregningene er blitt omfavnet av sektoren som «sannheten». Det er det mulig å forstå. Det er samtidig slik at dersom finansieringssystemet skal bidra til å finansiere alle utdanninger, også de mer kostnadskrevende, så må systemet ha insentiver som stimulerer til etablering av også disse studiene. Da kreves det at departementet etter beste evne setter kategorisatser som reflekterer studieprogrammene sine kostnader. Høgskolen mener sektoren er bedre tjent med et system der kategorisatser legges til grunn både for eksisterende studier og nye studier. Høgskolen støtter således ikke utvalgets forslag om at nye studier kan tildeles midler basert på den spesifikke institusjons reelle kalkulerte kostnader. Tildeling basert på de enkelte institusjonenes kalkulerte kostnader vil kunne bidra til mindre grad av transparens ved tildeling av nye studieplasser og vil også kunne gi skjevfordeling. Denne metodikken vil også gå imot ett av målene i mandatet for finansieringsutvalgets arbeid: «Det er åpenhet om kriteriene som ligger til grunn for budsjettendringer, og om hva som er de tilskattede resultatene av bestemte valg i finansieringen.» En slik metodikk vil også kunne gjøre det vanskeligere å beregne budsjettmessig effekt av tildeling av studieplasser til universitets- og høyskolesektoren samlet sett. I en del tilfeller gis det også tildeling av studieplasser til fagområder snarere

enn enkeltstudier.

Ved en endring i antall finansieringskategorier må det gjennomføres en kartlegging og konsekvensutredning av følgende for den enkelte institusjon og for de enkelte utdanningsprogrammene.

Lukket ramme

Høgskolen deler ikke utvalgets konklusjon om å fjerne lukket ramme. Høgskolen er enig med utvalget i at insentivet til å skaffe seg ekstern forskningsfinansiering er sterkt i seg selv, men det kan stilles spørsmålstegn ved fjerning av all uttelling som i dag ligger inne i budsjettmodellen.

Høgskolen stiller seg tvilende til om det er riktig å ta publiseringspoeng ut av finansieringsmodellen. Selv om det knytter seg lite finansiering til indikatoren, er det sannsynlig at indikatoren har hatt betydning for den utviklingen mange UH-institusjoner har hatt. Det er ikke gitt at fokuset på publisering og formidling ikke svekkes hvis uttelling for publiseringspoeng tas ut av finansieringsmodellen.

Det kan virke som om utvalget i sine vurderinger om å fjerne lukket ramme legger vekt på at lukket ramme har medført at midler har blitt flyttet fra institusjoner som allerede presterte høyt på forskningsindikatorene til institusjoner som opprinnelig lå lavere. Utvalget spør seg om dette var en intendert utvikling. Til dette vil høgskolen bemerke at de samme institusjonene fra år til år disponerer det alt vesentlig av NFR sine midler. Institusjonene som har økt sin uttelling noe i lukket ramme, har samtidig hatt store utfordringer med å skaffe seg NFR-midler. Finansieringen av en sektor vil aldri oppleves som rettferdig, men det tapet de store institusjonene eventuelt har lidd innenfor lukket ramme, er sannsynligvis lite i forhold til midlene mange mindre institusjoner har gått glipp av som følge av det som kan oppfattes som en relativt sementert fordeling av NFR-midler.

Høgskolen mener som nevnt at lukket ramme bør opprettholdes. Dersom man ser bort fra diskusjonen om finansiering tilknyttet utviklingsavtalene, vil ny finansieringsmodell for høgskolene, som i liten grad utdanner doktorgradskandidater, da i prinsippet bestå av ett insentiv; studiepoeng. I en finansieringsmodell skal det gis viktige styringssignaler om viktige områder det skal presteres på for å oppnå god finansiering. En insentivstruktur med ett parameter er etter høgskolens vurdering lite hensiktsmessig i forhold til det brede samfunnsoppdraget.

Utviklingsavtalen

Høgskolen registrerte med tilfredshet at departementet i styringsmeldingen var klare på at det ikke skulle knyttes midler til utviklingsavtalene. Utvalget benytter en betydelig del av rapporten til å diskutere utviklingsavtalene og mener det må knyttes finansiering til disse.

Høgskolen er positiv til ordningen med utviklingsavtaler og mener denne ordningen kan tjene sektoren godt. Høgskolen mener imidlertid det vil være feil å knytte finansiering til utviklingsavtalene. Det viktigste med utviklingsavtalene er forankring av styrenes strategiske fokus hos eier og eiers mulighet til å utfordre og påvirke ambisjonsnivået generelt og arbeidsdelingen og samarbeidet i sektoren spesielt. Høgskolen mener departementet kan benytte budsjettmidler til å fremme spesielle tiltak i utviklingsavtalene. Dette bør komme i tillegg til dagens ramme og kan muligens sees i sammenheng med/erstatte finansiering av «satsinger utenfor rammen». Institusjonenes «prestasjon» i så måte vil være å fremme aktivitet i utviklingsavtalene som vurderes som så viktige for region eller nasjon at departementet mener det må prioriteres med ekstra midler. Under et slikt regime vil noen institusjoner ha utviklingsavtaler det er knyttet frisk finansiering til, mens andre vil ha avtaler det ikke er knyttet finansiering til. Dersom det knyttes resultatbasert tildeling til utviklingsavtalene utover å gi særskilt tildeling til spesifikke tiltak er det en fare for at utviklingsavtalene i større grad kan bli vridd mot kvantifiserbare enn kvalitative mål. Det bør vurderes om det i så fall er en ønsket utvikling.

Dersom departementet skulle innføre resultatbasert finansiering tilknyttet utviklingsavtalene, bør departementet selv gjøre vurderingen av måloppnåelsen. Å introdusere et uavhengig panel i vurdering av måloppnåelsen vil være en ansvarsfraskrivelse fra departementets side. Det er selvfølgelig ikke unaturlig at

departementet i noen tilfeller må trekke på ekstern ekspertise i sine vurderingsprosesser, men beslutninger om finansiering må være mellom departement og underliggende enhet.

Andre innspill

Høgskolen mener at en vurdering av finansieringsmodellen i UH-sektoren også bør omfatte finansieringen av tjenesteorganene. Institusjonenes kostnader for bruk av tjenester fra disse organene er bratt stigende, og etter høgskolens skjønn vil det være hensiktsmessig med en gjennomgang av både tjenestenivå og kostnadsbruk.

Med hilsen

Underskriver 1
tittel

Knut-Walther Nordahl
Avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.