



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Dato: 09.06.2022

Vår ref.: 22/01920
Deres ref.:

Saksbehandler: Ina Tandberg

Høringssvar fra OsloMet om Hatlen-utvalgets forslag til nytt finansieringssystem

OsloMet takker for invitasjonen til å avgi høringssvar til Hatlen-utvalgets forslag til nytt finansieringssystem. Høringssvaret er grundig forankret i organisasjonen vår.

Vi vil gjerne få understreke viktigheten av videre dialog med institusjonene om ytterligere detaljering av forslagene før eventuelle endringer vedtas og innføres, og det er særlig viktig for et system som skal bidra til transparens og forutsigbarhet i finansieringen av forskning og høyere utdanning.

Med hilsen

Christen Krogh
Rektor

Dokumentet er elektronisk
signert og har derfor ingen
håndskrevne signaturer.

Postadresse
PB 4. St. Olavs plass, 0130 OSLO

Seksjon for rektors stab

Telefon
67 23 50 00

Besøksadresse
Pilestredet 46

Høringssvar om Hatlen-utvalgets rapport fra OsloMet

Høyere utdanning og forskning er selve grunnlaget for universiteter og høyskoler. Et forslag til finansieringssystem må gjenspeile dette dobbeltsidige oppdraget institusjonene har, og bør ikke baseres på at kun resultater fra utdanning skal belønnes fra staten. At forskningsindikatorene tas vekk et styringssignal om at forskning ikke er like viktig som før. Det mener vi er feil.

Finansieringssystemet for høyere utdanning og forskning skal bidra til at institusjonene både hver for seg og samlet når sine mål om effektiv og relevant kunnskapsutvikling. OsloMet mener det har vært helt nødvendig med en gjennomgang av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, men etterlyser en videre plan for de delene av mandatet Hatlen-utvalget ikke har vurdert. Dette gjelder spesielt for finansieringssystemet for bygg- og infrastruktururområdet. I tillegg er det fremdeles et behov for et finansieringssystem som legger til rette for større fleksibilitet mellom institutt- og UH-sektor, hvor forskningsinstitutter ikke taper økonomisk på å innlemmes i universiteter, slik at de finansielle virkemidlene ikke motvirker villet statlig politikk.

Universitets- og høyskolesektoren har vært i betydelig vekst siden 60-tallet, og det er behov for indikatorer som bidrar til å finansiere produktivitetsvekst og økt volum. Det er en stor fordel at dette er innrettet på en måte som gir forutsigbarhet og samtidig sikrer institusjonenes autonomi og handlingsrom, slik som den resultatbaserte indikatoren for studiepoeng gjør. Dette er svært viktig for å unngå etterslep av finansiering, slik man så ved studentveksten på 90-tallet, som rammer studenters og ansattes behov for kvalitet i utdanning og forskning. Dette eksemplifiseres tydelig fra studentveksten de siste 15 årene, hvor det har blitt omtrent 100 000 flere studenter i høyere utdanning – en vekst på omtrent 50 %.

OsloMet støtter på overordnet nivå en forenkling av finansieringssystemet, og mener det er et viktig bidrag til økt transparens i finansieringen av høyere utdanning og forskning. Finansieringssystemet må være innordnet på en slik måte at det bidrar til å prioritere de viktigste målene, men også anerkjenner og balanserer institusjonenes ulike mål, oppgaver og samfunnets behov for vekst på disse områdene.

OsloMets vurdering av Hatlen-utvalgets forslag

Sammendrag

Oppsummert støtter OsloMet forslagene om å

- styrke basisbevilgningen
- styrke profesjonsutdanningene gjennom finansiering av langtidsplan for forskning og høyere utdanning
- styrke finansieringen av livslang læring
- forenkle finansieringssystemet, derav forslaget om å fjerne kandidatindikatoren (med klare forbehold om innføringsåret for femårige grunnskolelærerutdanninger og studieplasser tildelt i RNB2020, samt kompensasjon for underfinansiering av grunnskolelærerutdanningen), utvekslingsindikatoren og NFR-indikatoren
- beholde balansen mellom rammebevilgning og midler gjennom Forskningsrådet
- en kritisk gjennomgang av ordningene om søknadsbaserte midler fra HK-dir.

OsloMet støtter ikke forslagene om å:

- knytte finansiering til utviklingsavtalene
- redusere antall finansieringsindikatorer fra dagens 6 til utvalgets forslag om 2-4
- fjerne publiseringsindikatoren
- fjerne EU-indikatoren
- innføre formidlingsindikator eller en arbeidsrelevansindikator

Begrunnelse for OsloMets synspunkter følger under.

Utviklingsavtalene

OsloMet støtter ikke forslaget om å knytte finansiering til utviklingsavtalene. Det er en bekymring for at dette kan føre til skjevheter og ulikheter i finansiering av de samme utdanningene, og til en «forhandlingskultur». Det er også en bekymring at en finansieringsmodell knyttet til utviklingsavtalene kan bli mer komplisert, mindre transparent og mindre forutsigbar siden institusjonene må direkte i dialog med Kunnskapsdepartementet. Det bør være likhet i hvordan midlene fordeles til de ulike utdanningsinstitusjonene.

Utviklingsavtalen skal være et virkemiddel for høyere kvalitet i forskning og utdanning, og er egnet for institusjonens dialog med Kunnskapsdepartementet. Utviklingsavtalen kan ses på som et forsøk på å bidra til bedre arbeidsdeling og motvirke at institusjonene blir mer like, med å være innrettet etter den enkelte institusjons strategiske prioriteringer (etter felles overordnet sektormål). Å innføre utviklingsavtaler med finansiering vil endre premisset med å fremheve institusjonenes egenart til å dreie fokus mot finansiell uttelling, knyttet mot felles måloppnåelse og mer direkte politisk styring, noe som ikke underbygger den autonomi og tillit som utvalget ellers ønsker å forsterke.

Erfaringer fra land som har eller har hatt finansiering knyttet til utviklingsavtalene tyder på stor sjanse for målpervertering ved at institusjoner tilpasser ambisjonsnivåer og målformuleringer ut fra hva som vil kunne lønne seg eller gi liten grad av risiko økonomisk.

Endringer i rammebevilgningen og resultatbasert finansiering

OsloMet støtter utvalgets vurderinger om viktigheten av åpenhet rundt alle budsjettendringer, der både budsjettendringenes formål og fordelingskriterier blir tydelig kommunisert. OsloMet er positive til en styrking av basisfinansieringen da det vil gi mer forutsigbarhet for institusjonene.

Utvalget mener at det ved tildeling av studieplasser til opprettelse av helt nye tilbud bør tas utgangspunkt i det som vurderes å være de reelle kostnadene, uten at dette begrunnes eller drøftes videre. OsloMet støtter ikke denne vurderingen, og mener dette vil kunne øke vilkårligheten, redusere transparens og undergrave de øvrige forenklingene i modellen som foreslås.

OsloMet forstår utvalgets forslag slik at ny modell skal være budsjettøytral for hver institusjon, og ikke kun for sektoren som helhet. Det er videre kun fremtidige endringer i produksjonen som vil gi økning eller reduksjon i bevilgningen, ettersom innføring av ny modell skal være budsjettøytral. Tidspunktet for innføring, og hvilke år KD bruker som beregningsgrunnlag for innføringstidspunktet, er derfor svært viktig for hvordan ny modell slår ut for institusjonene. For eksempel, vil det være slik at dersom produksjonen i enkeltåret 2021 brukes som grunnlag ved innføring av ny modell der kandidatindikatoren fjernes, vil dette gi vesentlige varige inntektstap for mange institusjoner. Dette skyldes spesielt endring fra 4-årig til 5-årig grunnskolelærerutdanning og nye studieplasser tildelt i Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB 2020).

I 2017 ble grunnskolelærerutdanningen endret fra en fireårig utdanning til en integrert femårig mastergrad. Siste kull i fireårig utdanning ble uteksaminert i 2020, og første kull i femårig utdanning uteksamineres i 2022. Som et resultat ble ingen kandidater uteksaminert i 2021. Nedgangen i antall kandidater i 2021 gir en stor reduksjon i bevilgningen i 2023. I eksisterende modell vil kandidater fra den femårige utdanningen som uteksamineres i 2022 gi dobbel kandidatuttelling. Dette betyr at dette vil gi en dobbel så stor økning i bevilgningen i 2024, som reduksjonen i bevilgning i 2023. Hvis 2021 alene blir brukt som grunnlagsår for ny modell, vil OsloMet aldri få disse kandidatinntektene, og det vil ikke bli kompensert gjennom de foreslått økte satsene for studiepoenginsentiver. OsloMet vil miste 20-25 millioner kroner i årlige inntekter for all fremtid. Denne problemstillingen vil gjelde alle institusjoner som har grunnskolelærerutdanning.

En rekke av studieprogrammene som fikk nye studieplasser fra RNB 2020 uteksaminerer først kandidater i 2022 (masterstudier) eller 2023 (bachelorstudier). Hvis 2021 brukes som grunnlagsår vil dette resultere i en varig tapt inntekt for OsloMet. Størrelsen på inntektstapet vil være i størrelsesorden 5-8 millioner kroner årlig for all fremtid. Denne problemstillingen vil gjelde alle institusjoner som fikk studieplasser i RNB 20 til gradsgivende studier.

Hvilke år som brukes som beregningsgrunnlag vil også være viktig dersom utvekslingsindikatoren fjernes. Disse insentivinntektene utgjør en relativt liten del av den totale bevilgningen, men beregningsgrunnlaget kan likevel gi institusjonene varig lavere bevilgning. På grunn av COVID-19 har det vært en vesentlig nedgang i utveksling i 2020 og 2021, noe som gir utslag i bevilgningen for 2022 og 2023. Hvis 2020 og/eller 2021 inngår som grunnlag i beregning av ny modell, vil sektoren få varig lavere inntekter, siden vi ikke får anledning til å øke produksjonen til normalt nivå før ny modell innføres.

OsloMet støtter prinsippet bak forslaget om å fjerne insentivene for kandidater og utvekslingsstudenter, men med forbehold om at det utarbeides en løsning for å unngå de uønskede og utilsiktede konsekvensene som nevnes i avsnittene over. Utfordringen med at de femårige grunnskolelærerutdanningene er underfinansiert bør også adresseres. Vedrørende omleggingen til 5-årig grunnskolelærerutdanning, studieprogrammer som er igangsatt, men som ikke har uteksaminert kandidater ennå og fall i antall utvekslingsstudenter som følge av COVID-19 må det foretas særskilte tilpasninger i grunnlagsdataene for innføringen av ny finansieringsmodell.

Forslag om å avvike FoU-indikatorer

Utvalget peker på at mye fungerer godt i finansieringen av universiteter og høyskoler i dag, og at sektoren selv gir uttrykk for at de langt på vei er fornøyd med systemet. Utvalget foreslår likevel å avvike alle indikatorene med lukket ramme, det vil si publiserings-, Forskningsråds-, EU- og BOA-indikatoren, alle knyttet til universitetenes forskningsaktivitet.

Ved OsloMet er det ingen tvil om at beslutninger om å søke eller ikke søke EU-finansierte prosjekter er avhengig av de inntektene som ligger i dagens RBO-ordning. For spesialiserte forskningsenheter kan mål om et antall publikasjonspoeng og inntektseffektene av å oppnå dette, ha gunstige effekter for utvikling av kollektive prestasjonskulturer.

OsloMet støtter ikke forslaget om å avvike alle indikatorer med lukket ramme. Selv om utvalget trolig har rett i at de økonomiske insentivene universitetet mottar i seg selv kun i liten grad utgjør motivasjonen for å drive forskning for hver enkelt forsker på individnivå, så viser OsloMets interne høring med fagmiljøene at insentivene har stor betydning på senter-, fakultets- og instituttnivå.

Særlig for fagmiljøer med en ung forskningstradisjon og for fagmiljøer som har som mål å øke forskningsintensiteten er det viktig at publiseringsindikatoren beholdes. Fjerning av publiseringsindikatoren nå kan ha en uheldig signaleffekt for slike miljøer.

Spesielt ved institusjoner med mange profesjonsutdanninger er det behov for incitament for å styrke forskning. Dette er institusjoner som gjerne har en sterk undervisningskultur. Det er derfor et særlig behov for incentiver for å styrke forskningsaktiviteter ved disse institusjonene. En endring som foreslått av utvalget vil kunne hemme videre utvikling av forskning spesielt innenfor fagene som har kort forskningstradisjon og hvor det er stort behov for økt kunnskap.

Forskningsincentiver gir noe konkret tilbake til instituttene for å investere i forskningsmiljøene. Det er derfor en bekymring for at et bortfall av resultatindikatorer på forskning vil bidra til at forskningen mister sin «heiagjeng» på instituttnivå. RBO-midlene har bidratt til profesjonalisering og utvikling.

Ethvert innslag av en aktivitetsbasert inntektskomponent vil symbolisere en relativ viktighet framfor andre og konkurrerende mål. Universiteter er komplekse organisasjoner, hvor interesser og prioriteter er i konstante 'forhandlinger' med hverandre. Et inntektssystem hvor kun undervisningsproduksjon gir (resultatbasert) inntekt, vil kunne gi undervisningsinteressene et bias i interne diskusjoner om prioriteringer. Dette kan bremse utviklingen av forskningssatsinger i institusjoner hvor utdanningsaktiviteten er og/eller har vært den dominerende.

Å avvike FoU-indikatorene vil trolig gagne universiteter med en tyngre forskningsprofil på bekostning av universiteter hvor forskningsprofilen er i sterkere utvikling. Dette fordi det i noen grad vil svekke fremtidige inntekter, gitt at vår konkurransesituasjon fortsetter å bedre seg i forhold til andre.

Kierulf-utvalget foreslår å innføre en formidlingsindikator. OsloMet har erfaring med en formidlingsindikator i vårt interne budsjettfordelingssystem, og mener at det er uhensiktsmessig å innføre en slik indikator på nasjonalt nivå. I vårt interne budsjettfordelingssystem har

formidlingsindikatoren vært organisert i en lukket ramme og bidratt til å omfordele midler til både kunstnerisk utviklingsarbeid og mer medial formidling slik Kierulf-utvalget er opptatt av.

OsloMet deler utvalgets mål om et mest mulig forenklet system, og vi vil derfor foreslå at dagens kriterier reduseres til to: Inntekter fra EU-prosjekter og antall publiseringspoeng. I tillegg bør Norges Forskningsråd dekke UH-institusjonenes reelle kostnader ved gjennomføring av forskningsprosjekter.

Reduksjon av antall finansieringskategorier for studier

OsloMet ser ikke at det er grunnlag i utvalgets samlede vurderinger til å støtte en reduksjon av antall finansieringskategorier fra seks til mellom to og fire.

Utvalgets mandat er avgrenset til **ikke** å foreslå en total omfordeling av den samlede bevilgningen på tvers av institusjonene. Dette begrenser effekten av sammenslåing av finansieringskategorier til kun å gi utslag for fremtidig økning eller reduksjon i studieplasser, studiepoeng og kandidater.

En ren matematisk tilnærming til endring i finansieringskategoriene slik som drøftet i eksempelet på side 68 i rapporten vil ikke i seg selv løse institusjonenes opplevelse av underfinansierte studieprogrammer og delvis vilkårlig innplassering i de ulike finansieringskategoriene. Heller ikke utvalgets anbefaling at departementet går i dialog med sektoren om den konkrete inndelingen av et redusert antall kategorier vurderes å gi noen reell effekt for sektorens eksisterende studieportefølje. En ny inndeling av studier etter mer relevant tematikk enn i dagens inndeling vil gi større transparens ved opprettelse av helt nye studietilbud, men motsatt effekt for eksisterende rammebevilgning. Eksempler på hva som kan være relevant tematikk for inndeling er studieprogrammenes praksismengde, hvorvidt de er rammeplanstyrte og at det bør være lik mulighet for forskning i alle finansieringskategorier.

Styrking av forskningen innenfor profesjonsutdanninger

OsloMet **støtter** utvalgets forslag om at det over tid bør legges til rette for en ytterligere styrking av flere forskningsmiljøer, og særlig å styrke forskningen innenfor de viktige **profesjonsutdanningene** for velferdsstaten samt forskning som bidrar til en god utvikling av arbeids- og næringsliv over hele landet. OsloMet mener det er svært viktig for kvaliteten ved store profesjonsutdanninger at fagmiljøene er oppdatert på forskningsfronten og selv bidrar med forskning av høy kvalitet.

OsloMet **støtter** også at en slik styrking kan gjøres ikke som en omfordeling mellom institusjonene, men som en satsing i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, og gjerne som en del av langsiktige og brede satsinger etter modell av såkalte “missions”.

Finansiering fra Forskningsrådet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir.)

OsloMet vurderer utvalgets drøftinger av fordeler og ulemper ved å endre andelen av forskningsmidler som kanaliseres gjennom Forskningsrådet, som nyansert og god. OsloMet støtter utvalgets konklusjon

om at det ikke vil anbefale endringer i balansen mellom rammebevilgningene og søknadsbaserte midler som kanaliseres via Forskningsrådet.

OsloMet støtter utvalgets vurdering at søknadsbaserte ordninger innen utdanning kan fungere godt som et supplement til rammebevilgningen på områder hvor det er identifiserte utviklingsbehov.

Faste oppgaver og kapasitetsoppbygging bør ligge i rammebevilgningen. Dersom det er ønskelig å ha særskilt aktivitet på et konkret område, vil dette bedre kunne ivaretas gjennom søknadsbaserte midler enn ved å bygge det inn i finansieringssystemet.

Arbeidslivsrelevans, livslang læring og fleksible tilbud

OsloMet støtter forslaget om å øke finansiering av livslang læring, fleksible og desentraliserte tilbud, og at satsningen skal inn i rammebevilgningen. Dette vil gi en større forutsigbarhet for utdanningsinstitusjonene, og bidra til økt kvalitet i utvikling av etter- og videreutdanningene.

Lovpålagte krav og finansieringssystemet til studier må være fleksible nok til at det i større grad legger til rette for livslang læring. Et forslag utvalget burde ha diskutert er mulighet for en egen finansieringskategori for etter- og videreutdanninger. Dersom en ikke går videre med forslaget om å legge vekk kandidatindikatoren, kan en slik finansiering for kortere utdanninger være en mulighet for å understøtte livslang læring sin egenart.

For å øke mulighetene til å tilby utdanning til en bredere målgruppe ønsker OsloMet også at det åpnes for gjenbruk av emner fra gradgivende program gjennom en endring i egenbetalingsforskriftens § 3-2 første ledd bokstav b). Det er også viktig at regelverket for egenbetaling åpner for en regulering av egenbetalingsandelen som tar høyde både for betalingsvillige og mindre betalingsvillige markeder.

Universitets- og høyskolesektoren skal drive forskningsbaserte utdanninger og samarbeide tett med arbeidslivet. Det er i disse partnerskapene og samarbeidene at det skjer en gjensidig utvikling og mer praksisnær utdanning og forskning. Hvis ansvaret fragmenteres gjennom studie-/utdanningsentre eller lignende aktører er det usikkert hvordan tilbudet blir kvalitetssikret og hvordan arbeidet skal koordineres mellom regionale og nasjonale behovene i utvikling av UH-sektoren.

OsloMet støtter utvalget i at det er vanskelig å innføre en god arbeidsrelevansindikator i finansieringssystemet, men at studier med praksis må få økt uttelling i finansieringskategoriene. Det er svært ulike ordninger for finansiering av praksisplasser både i samme sektorer og på tvers av sektorer. Dette gjør at universitetet bruker store ressurser på praksisplasser. Det er behov for bedre regulering og finansiering av praksisstudiene for å opprettholde studiekvalitetskravene.