



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

## Høringssvar til finansieringsutvalgets rapport

Utdanningsforbundet takker for muligheten til å gi innspill og kommentarer til rapporten om finansiering av universiteter og høyskoler. Vi støtter behovet for en forenkling og oppdatering av finansieringssystemet i samsvar med målene for sektoren. Vi mener det videre arbeidet må vektlegge et transparent nasjonalt system og et arbeid ved institusjonene med utvikling av budsjetteringssystemer der de ansatte og deres organisasjoner deltar. Utdanningsforbundet mener det er positivt at utvalget foreslår å redusere antallet indikatorer, og vi ønsker ikke at det innføres nye.

Utdanningsforbundet er en profesjons- og fagforening med i overkant av 180 000 medlemmer i barnehage, skole, fagskole og høyere utdanning. Vi er den største foreningen i utdanningssystemet og har de fleste medlemmene i høyere utdanning i lærerutdanningene. Vårt høringssvar vil naturlig nok, derfor vurdere utvalgets forslag og anbefalinger i lys av lærerutdanningene.

### Overordna merknader til foreslåtte finansieringssystem

Utdanningsforbundet er opptatt av finansieringen av institusjonene og deres studieprogrammer skal gi forutsigbarhet og en solid rammefinansiering. Finansieringen må tilfredsstillende de politiske målene for sektoren. Kvalitet i høyere utdanning og forskning er avhengig av gode arbeidsforhold, slik at undervisere, forskere og administrativt ansatte kan gjøre jobben sin på best mulig måte. Vi mener basisfinansieringen må øke, og kun en del bør være utsatt for resultatbasert uttelling. Lærerutdanning og med obligatorisk praksis og behov for et bredt tilbud i undervisningsfag og fagfordypninger som studentene kan velge, er svært kostnadskreven. Finansieringen av lærerutdanningsinstitusjoner må gjenspeile de faktiske kostnadsnivået ved disse utdanningene, noe vi ikke mener de gjør i dag.

Ett av målene med gjennomgangen av finansieringen er å sørge for at det faglige mangfoldet i og mellom institusjonene bevares og styrkes. Utdanningsforbundet er opptatt av at det er et behov for å tilby lærerutdanning i hele landet. Lærerutdanningsinstitusjonene må tilby en bredde av fag for barnehage og skole. Det er spesielt viktig at ansvaret for små undervisningsfag i skolen fordeles mellom samarbeidende institusjoner slik at studenter på alle studietilbud har et bredt tilbud. I dag utdannes for mange studenter fra

lærerutdanningsinstitusjonene med for lik fagportefølje og i deler av landet er det vanskelig å finne kvalifiserte lærere for ansettelse i alle fag.

Utdanningsforbundet mener midler til driftsoppgaver skal ligge i ramma, og ikke legges til konkurransearena eller annen type søkbare midler. Finansieringen og styringen av sektoren må bidra til å verne om den akademiske friheten, til kritisk grunnforskning, oppdragsforskning basert på åpenhet og mulighet for god forskningsformidling.

Utdanningsforbundet er av den oppfatning at utvalget har hatt for lite tid til å gjennomgå hele finansieringssystemet og foreslå større endringer. Utvalget har for eksempel ikke hatt mulighet til å gjøre vurdering av flere punkter i mandatet. Vi er spesielt skuffet over at utvalget ikke fant tid til en gjennomgang av Anmodningsvedtak 699 om å gå gjennom finansieringskategoriene for å sikre riktig finansiering av utdanninger etterspurt i arbeidsmarkedet. Obligatorisk praksis er kostnadskrevende og fører til at de fleste lærerutdanninger er underfinansierte. Trang økonomi ved institusjoner med mange utdanninger med obligatorisk praksis er en trussel for studietilbud av høy kvalitet og dermed utdanning av lærere med solid kompetanse.

## Utdanningsforbundets innspill og kommentarer til forslagene og anbefalingene i utredningen

### 1) Økt basisfinansiering

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om økt basisfinansiering. Vårt standpunkt er at finansieringen av universiteter og høyskoler skal baseres på en solid og forutsigbar basisbevilgning. Vi mener basisfinansieringen øker andelen av midlene som vil videreføres til institusjonen over tid, uavhengig av hvilke resultater institusjonen oppnår. Institusjonen vil bli mer robust ovenfor variasjoner i studenttallet og studiepoengproduksjon og har bedre muligheter for å sikre kvalitet i utdanning og forskning. Ikke minst vil stabilitet legge til rette for faste ansettelser. Utdanningsforbundet mener at basisfinansieringen bør økes enda mer enn utvalgets forslag.

I et nytt finansieringssystem må det være åpenhet og forutsigbarhet rundt hva som ligger til grunn for basisfinansieringen. Det er vanskelig å forstå hva de store forskjellene mellom institusjonene i dag skyldes.

### 2) Utviklingsavtaler og etatsstyring

Utvalget anbefaler at utviklingsavtalene gis en tyngre rolle i styringen av sektoren, og at dette kombineres med en klar forenkling av systemet for resultatbasert uttelling, med indikatorer for gjennomførte studiepoeng og avlagte doktorgrader. For å øke effekten av avtalene vil utvalget anbefale at de gir utslag i finansieringen.

Utdanningsforbundet mener utviklingsavtalene er hensiktsmessige verktøy i styringen av strategisk arbeid for å oppnå politiske mål for høyere utdanning. Vi mener utviklingsavtalene fungerer godt for å fastsette mål og parametere for prioriteringer av utviklingsområder for institusjonene. Utviklingsavtalene kan også bidra til større mangfold og institusjoner med ulike profiler.

Utdanningsforbundet mener at utviklingsavtalene ikke skal knyttes finansiering. Utviklingsavtalene inngås mellom departementet og hver enkelt institusjon. Finansieringen knyttes da til institusjonenes prioriteringer og indikatorer. Dette kan skape usikkerhet rundt

kriterier og prosesser for tildeling av midler. Utdanningsforbundet ønsker økt transparens i høyere utdanning og spesielt knyttet til finansiering. Vi kjenner alle til sektorens spørsmål knyttet til grunnlaget for dagens basisfinansiering. Et nytt finansieringssystem må være åpent, tydelig og transparent.

### **3) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning***

Utvalget foreslår at regjeringen i større grad i Langtidsplanen og videre i de årlige budsjettene beskriver generelt hvilke formål man ser for seg å ville prioritere for utdanning og forskning fremover gjennom endringer i rammebevilgningene, og hvordan endringene eventuelt innrettes som fordelingskriterier mv.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at dimensjonering av utdanning, herunder videreutdanning må inkluderes i Langtidsplanen. Vi mener at Langtidsplanen fungerer godt som en nasjonal føring for prioriteringer innen forskning og høyere utdanning, og som gir forutsigbarhet for institusjonene og forpliktelser i de årlige statsbudsjettene.

### **4) *System for resultatbasert uttelling***

#### *Lukket ramme*

Utvalget mener at alle indikatorer i lukket ramme (publiseringspoeng, EU-midler, NFR-midler og BOA-midler) bør avvikles. I dag benyttes ikke satsene for indikatorene med lukket ramme direkte på resultatendringene målt i publiseringspoeng eller kroner. Institusjonene får i stedet uttelling for endringen i deres andel av sektorens samlede resultater.

Utdanningsforbundet mener at denne typen omfordelinger er uheldig og kan skape en utilsiktet konkurranse mellom institusjonene og ansatte. Å fjerne uttellingen for publiseringsindikatoren vil være spesielt positivt i det dette bidrar til å redusere noen av spenningene og motsetningen mellom en indikator som motiverer kvantitet og vurdering av forskning basert på innhold og kvalitet. Vi tror ikke vitenskapelig publisering vil bli skadelidende om publiseringsindikatoren fjernes. Kulturen for publisering er sterk, og gir høy status. I tillegg er den grunnlaget for individuell merittering og opprykk. Utdanningsforbundet støtter at indikatorene i lukket ramme avvikles.

#### *Åpen ramme*

Utvalget anbefaler at systemet for resultatbasert uttelling i åpen ramme forenkles til å kun omfatte indikatorer for gjennomførte studiepoeng og avlagte doktorgrader. For indikatorer som foreslås fjernet (utveksling, kandidater, publisering og eksterne inntekter), legger utvalget til grunn at midlene ikke inndras og at de legges inn i institusjonenes basisbevilgning.

For å øke basisfinansieringen er færre resultatindikatorer en aktuell mulighet.

Utdanningsforbundet støtter forslaget til utvalget om å forenkle systemet for den resultatbaserte uttellingen under forutsetning av at gjeldende budsjetttrammene videreføres.

Dette betyr at satsene for studiepoengsindikatoren justeres opp som en følge av at kandidatindikatoren fjernes, slik at det samlede forholdet mellom satsene for tildelte midler til studieplasser og resultatbasert uttelling blir som i dag.

Utdanningsforbundet mener det på grunnlag av utredningen er vanskelig å forutse effekten av forslagene om færre resultatkategorier og av økt basisandel. Hvordan dette vil slå ut for sektoren generelt og lærerutdanningene spesielt vil avhenge av videre modellutforming, og ikke minst valg ved den enkelte institusjon.

### *Kandidatindikatoren*

Utvalget anbefaler at systemet for resultatbasert uttelling i åpen ramme forenkles slik at kandidatindikatoren fjernes. Kandidatindikatoren ble innført i 2016 for å stimulere til økt gjennomstrømning i gradsutdanninger.

I dag er fire av åtte lærerutdanninger femårige integrerte mastergradsstudier, to er bachelorgradsstudier og to er ettårige studier der den ene bygger på mastergrad, mens den andre bygger på bachelorgrad. Lærermangelen er stor og alt for mange ansatte i lærerstilling i barnehage og skole har ikke lærerutdanning. For å sikre godt kvalifiserte lærere i hele landet må det være en sammenheng mellom finansieringsmodellen i høyere utdanning og de kravene institusjonene og praksisfeltet pålegges. Dette tilsier et stort behov for et system som bidrar til at studentene gjennomfører lærerutdanningene. Å fjerne indikatoren kan bidra til å svekke rekrutteringen til lærerutdanningene. Konsekvensene av anbefalingen fra utvalget må derfor vurderes nøye. Vi anbefaler regjeringen å gjøre vurderinger av om kandidatindikatoren har fungert etter hensikten. Alternativer kan være å beholde kandidatindikatoren for utdanninger til samfunnsviktige yrker med mangel på arbeidskraft eller innføre andre typer incentiver for å stimulere til at studentene fullfører utdanningene.

### *Antallet finansieringskategorier*

Utvalget anbefaler at antallet finansieringskategorier reduseres fra seks til 2-4, og at systemet evalueres etter en viss tid. Dette skal tydeliggjøre at kategoriene ikke er ment å reflektere eller styre faktiske kostnader, og redusere den uønskede normative effekten på institusjonene og det opplevde statushierarkiet blant ulike utdanninger. Utvalget peker på at utviklingen i høyere utdanning de siste 20 årene har redusert kostnadsforskjellene mellom ulike typer utdanninger og anbefaler at departementet går i dialog med sektoren om den konkrete inndelingen av et redusert antall kategorier.

Utdanningsforbundet vil tro at med færre kategorier vil forskjellene mellom satsene være større, og betydningen av innplasseringen av studieprogram vil øke for utdanninger som er i grenseland mellom kriteriene. I tillegg vil trolig den resultatbaserte tildelingen øke for de billigste studiene innen ny kategori og bli redusert for de dyreste studiene. For lærerutdanningene vil trolig flest mulig finansieringskategorier totalt sett være positivt for institusjonene.

Utdanningsforbundet er skuffet over at utvalget ikke fant tid til å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 699 om å gå gjennom finansieringskategoriene for å sikre riktig finansiering av utdanninger etterspurt i arbeidsmarkedet. Utdanningsforbundet mener finansieringskategoriene må gjenspeile det faktiske kostnadsnivået ved utdanningene, noe vi ikke mener de gjør i dag. I lærerutdanningene er praksisopplæringen obligatorisk og svært kostnadskrevende. Om vi trekker fra kostnadene til praksis fra satsen for studieplass, er midler som står igjen en lavere sum enn studier finansiert i kategori F. Dette er alvorlig og truer kvaliteten i lærerutdanningene. Vi er godt kjent med at kategoriene ikke er ment å reflektere eller styre de faktiske kostnadene. Finansieringskategoriene er uavhengig av dette et grunnlag for institusjonenes samlede økonomi og kan gi et vesentlig utslag for institusjoner med mange profesjonsutdanninger. Vi mener lærerutdanningsinstitusjonenes økonomi må styrkes ved at midler til praksisopplæring øremerkes fra statens side. Vi ser for oss en ordning der staten bærer deler av utgiften i et spleiselag med kommuner, fylkeskommuner, eiere og lærerutdanningsinstitusjon.

*Kandidatmåltall for videreutdanninger og fleksible tilbud*

Utvalget foreslår kandidatmåltall for videreutdanninger og fleksible tilbud. I dag benyttes kandidatmåltall for helseutdanninger og lærerutdanninger.

Utdanningsforbundet tror utvalgets forslag om en satsning finansiert over rammebevilgninger gjennom midler til studieplasser samt å fjerne kandidatindikatoren samtidig som kandidatmåltall innføres, vil bidra til å gjøre det mer attraktivt for institusjonene å tilby videreutdanninger.

Utdanningsforbundet er likevel bekymret for hvordan den foreslåtte modellen vil slå ut for lærerutdanningene og videreutdanninger for lærere. Vi er opptatt av at omfanget av videreutdanninger må opprettholdes. Målene for strategien Kompetanse for kvalitet er fortsatt like viktige, selv om det er varslet at krav til relevant kompetanse for undervisning i norsk, norsk tegnspråk, samisk, matematikk og engelsk skal tas bort for lærere utdannet før 2014. Det er fortsatt mange lærere som mangler faglig fordypning i fag de underviser i, ref. SSBs kartlegging av lærerkompetanse i skolen. Utdanningsforbundet er opptatt av at det gis videreutdanningstilbud innenfor bredden av fag, og har lenge etterlyst mer satsing på de praktiske og estetiske fagene. Utdanningsforbundet ønsker derfor en videreføring av Kompetanse for kvalitet eller en tilsvarende modell. Hvilke fag som tilbys fremover må knyttes opp mot statistikk/ kunnskapsgrunnlag om lærernes faglige fordypning i undervisningsfagene i skolen. Utvalgets forslag til fremtidig organisering av videreutdanninger vil trolig ikke i tilstrekkelig grad legge til rette for til et omfang og en bredde i fagvalg for lærere.

**5) God tilgang til utdanning over hele landet og gjennom livet**

Utvalget mener at det vil være relevant å dekke merkostnadene hvis myndighetene ønsker nye studiesteder/campus og et økt omfang av fleksible og desentraliserte tilbud. Utvalget mener videre at studiesentre eller utdanningssentre og lignende aktører kan spille en viktig rolle i å nå ut med fleksible og desentraliserte tilbud. Det er viktig med en enhetlig og lik finansiering av slike sentre.

Utdanningsforbundet støtter utvalget. Flere universiteter og høyskoler har i dag etablert gode ordninger for desentraliserte og fleksible studietilbud. Ved utbygging av kapasitet for fleksible tilbud i gjennomføringen av reformen for desentralisert utdanning, mener vi at regjeringens må se de ulike elementene i videreutdanninger, fleksible tilbud og desentraliserte tilbud i sammenheng. Sammen med etablering av studie- og utdanningssentre kan dette bidra til god tilgang til utdanning rundt om i landet.

Med vennlig hilsen

Milena Adam  
seksjonsleder

Gunn Gallavara  
seniorrådgiver

*Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur.*

