



UNIVERSITETS- OG HØGSKOLERÅDET

The Norwegian Association of Higher Education Institutions

13. november 2014

Til KDs ekspertgruppe for finansiering av universiteter og høyskoler

Innspill til KDs ekspertgruppe for finansiering av universiteter og høyskoler

UHRs styre opprettet i juni 2014 en arbeidsgruppe for å bistå UHR i arbeidet med gjennomgang av finansieringssystemet for UH-sektoren, som KD har satt i gang.

Vedlagt følger innspillet fra arbeidsgruppen. Dette er godkjent av UHRs styre.

Vi ønsker ekspertgruppen lykke til med slutføringen av oppdraget sitt!

Mvh

Frank Arntsen, leder arbeidsgruppen
Økonomidirektør, NTNU

Kjærstin Åstveit, sekretær arbeidsgruppen
seniorrådgiver, UHR

Bakgrunn

UHRs styre opprettet i juni 2014 en arbeidsgruppe for å bistå UHR i arbeidet med gjennomgang av finansieringssystemet for UH-sektoren, som KD har satt i gang.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

- Arbeidsgruppen skal sette seg inn i mandatet for Kunnskapsdepartementets ekspertgruppe og annen relevant informasjon for det pågående arbeidet, knyttet til finansiering av UH-institusjonene.
- På basis av relevant bakgrunnsinformasjon, bes arbeidsgruppen om å foreta egne, selvstendige vurderinger og anbefalinger. Målet er at disse vurderingene og anbefalingene kan fungere som utgangspunkt for sektorens innspill til KD, etter at UHRs styre har behandlet dem.
- Arbeidsgruppen bes om å vurdere ulike mulige konsekvenser for UH-institusjonene, av forslag som kommer fra KDs ekspertgruppe.
- Arbeidsgruppen rapporterer til UHRs styre, og skal også holde UHRs administrasjonsutvalg og økonomiutvalg orientert om det pågående arbeidet i gruppen.
- Hvis mulig, oppfordres arbeidsgruppen til å holde kontakt både med KDs og Forskerforbundets ekspertgruppe.
- Arbeidsgruppen er i funksjon så lenge UHRs styre finner det er hensiktsmessig, knyttet opp mot de sentrale prosessene som pågår. Det betyr at arbeidsgruppen også kan få en funksjonstid som blir noe lenger enn KDs ekspertgruppe.

UHRs styre godkjente følgende sammensetning av arbeidsgruppen:

- Økonomidirektør Frank Arntsen, NTNU (leder)
- Direktør Pål Einar Dietrichs, HiHm
- Studie- og forskningsdirektør Beth Linde, HiØ.
- Assisterende direktør Seunn Smith-Tønnessen, UiA
- Seniorrådgiver, Steinar Vestad, UiB
- Direktør Ann Elisabeth Wedø, HiOA
- Seniorrådgiver Kjærstin Åstveit, UHR (sekretær)

Arbeidsgruppen oppnevnte en egen analysegruppe. Denne ble oppnevnt på bakgrunn av forslag fra UH-institusjonene, og besto av:

- Seniorrådgiver Ingrid S. Andersen, UiA
- Seniorrådgiver Per K. Heitmann, UiO (leder)
- Rådgiver Andreas S. Wangen, NTNU

Analysegruppen har levert flere innspill til arbeidsgruppen. Disse vil bli fremlagt sammen med arbeidsgruppens endelige rapport. Den endelige rapporten vil bli utarbeidet etter at ekspertgruppen har levert sin rapport, og vil bli forelagt UHRs styre for godkjenning.

Arbeidsgruppen ønsker å komme med en del innspill og refleksjoner til KDs ekspertgruppe. Dette er punkter som UHRs styre har stilt seg bak, og som dermed kan anses som sektorens tilbakemeldinger. Vi håper dette vil ha interesse for diskusjonene i ekspertgruppen, og at våre anbefalinger vil bli tatt med videre i ekspertgruppens fullføring av sin rapport.

Forutsetninger som legges til grunn i det følgende:

Akkrediterte private høyere utdanningsinstitusjoner kan bli medlemmer av UHR. Selv om disse institusjonene er fullverdige medlemmer av UHR og underlagt samme lov, opererer de under andre rammevilkår enn de offentlige institusjonene. I denne rapporten er oppmerksomheten først og fremst rettet mot de offentlige UH-institusjonene.

Strukturarbeidet må forventes å endre institusjonslandskapet. Det er vanskelig å forskutere hvordan dette arbeidet vil lande, og arbeidsgruppen har derfor måtte forholde seg til dagens institusjonsstruktur.

Det er viktig at sektoren høres når forslaget til finansieringsmodell legges frem. Gjennom en slik høring, der alle parter gis muligheter til å kommentere konsekvenser modellvalget får for den enkelte institusjon, gis det muligheter for korrigeringer i forkant. Dette vil bidra til å hindre utilsiktede virkninger og utfordringer for institusjonene i etterkant, etter at modellen er innført.

Det ligger selvsagt utenfor gruppens mandat å si noe om bruken av finansieringsmodellen som politisk verktøy, men gruppen ønsker å peke på at det kan være utfordrende å gå opp grensegangen mellom politikk/politisk styring og ulike sider ved finansieringsmodellen. Forslagene er konsentrert rundt finansieringsmodellens mulige bidrag for å løse institusjonenes samfunnsoppdrag. Det er ikke gruppens oppgave å diskutere ulike politiske utfall ved valg av modell, som regionale hensyn m.m.

Overordnede prinsipper

Alle UH-institusjonene er underlagt felles lovverk. UH-institusjonenes autonomi er lovhemlet i universitets- og høyskoleloven. Sterke og profesjonelt drevne institusjoner er det beste utgangspunktet for å sikre at forventningene til institusjonene oppfylles i høyest mulig grad. En sentral detaljstyring av UH-sektoren kan neppe sies å være hensiktsmessig, blant annet fordi det vil kreve detaljkunnskap som styresmaktene nødvendigvis ikke kan besitte, og fordi det vil binde institusjonene opp med tanke på mandatet de er satt til å ivareta.

Sterk institusjonell **autonomi** må legges som grunnleggende premiss også i den nye finansieringsmodellen og innretningen på modellen må reflektere denne autonomien. En konsekvens av dette er at grunnbevilgningen fortsatt gis i form av en **rammebevilgning**. Grunnbevilgningens **nivå** bør opprettholdes. Dette sikrer stabile og forutsigbare rammevilkår, noe som er viktig både for å oppfylle forventninger fra sentralt hold, ivareta samfunnsmandatet og for å utvikle institusjonens virksomhet og strategiske arbeid på en god måte.

Modellen som vedtas må være slik bygget opp at den kan fungere godt i mange år fremover. Ønsket langsiktighet kan ikke ivaretas dersom finansieringsmodellen til stadighet endres. Det vil være en stor fordel at det nye finansieringssystemet ikke er for komplekst, og at antall indikatorer som institusjonene skal måles på, holdes lavt.

Ettersom loven er felles, er forventningene lik til alle institusjoner, alle skal drive med forskning og utdanning, og tilby en FoU-basert utdanning til studentene. For å sikre dette må

studieplasser være fullfinansierte. Det er viktig med insentiver som bidrar til å knytte forskning og utdanning tettere sammen, ikke til det motsatt. En fullfinansiering vil være et godt bidrag til dette.

Finansieringssystemets komponenter

Én felles lov for sektoren er det viktigste argumentet for å opprettholde én felles finansieringsmodell for sektoren. Modellen må være såpass grovmasket at den kan tilpasses de ulike institusjonenes forutsetninger og satsingsområder, men må for alle institusjoner tilrettelegges for høy kvalitet og for at utdanningen som gis skal være FoU-basert.

Det anbefales å opprettholde dagens grunnstruktur i ny finansieringsmodell.

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 institusjonen kan sette i gang kvalitetsfremmende tiltak for utdanningene og styrke områder der de ser at de har særlige forutsetninger på forskningssiden.

En **resultatdel**, som gir uttelling basert på kvalitets – og kvantitetskriterier, må også videreføres. Det er viktig å ha insentiver som gir uttelling ved ekstra innsats. Samtidig må det sikres at de insentivene som iverksettes, faktisk fungerer som reelle insentiver.

Nasjonale og internasjonale **konkurransarenaer** må opprettholdes. Det er viktig å belønne og stimulere de gode miljøene og ruste dem for videre arbeid, både når det gjelder forskning og utdanning.

Noen institusjoner har særlige forpliktelser, i UH-loven vises det til ansvar for museer, og 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.

Anbefalinger fra arbeidsgruppen

Insentivene som finnes i dagens finansieringsmodell har vist seg å fungere etter intensjonen, blant annet gjennom økt studiepoengproduksjon og økt publisering.

Insentiver knyttet til forskning

EU må fortsatt være et viktig insitament. Norge er et lite land i verden, det aller meste av forskningen skjer utenfor landets grenser. Det er viktig at vi styrker vårt internasjonale forskningssamarbeid. Også utdanningssiden bør vurderes inkludert i dette forsknings-samarbeidet. Det vil si at EU (først og fremst Horisont 2020) bør gis en enda sterkere oppmerksomhet. Det er ønskelig at insitamenter gis i form av stykkpristildelinger, både for å styrke dette området, og for å gi det større forutsigbarhet.

Samtidig må vi erkjenne at ikke alle institusjoner er rustet for, og på kort sikt heller ikke vil bli rustet for, å søke om EU-midler. Disse skal også tilby FoU-basert utdanning og drive sin virksomhet med høy kvalitet. Det er viktig å ivareta både spiss og bredde innenfor

forskningen. Parallelt med at det stimuleres til at de beste fagmiljøene søker EU-midler, bør de gode fagmiljøene som ikke når helt opp internasjonalt, stimuleres til å bygge videre kunnskap ved å søke nasjonale arenaer, særlig **Norges forskningsråd**. Incentivene som utløses ved å få gjennomslag for prosjekt i regi av Forskningsrådet, må opprettholdes ved UH-institusjonene for å sikre institusjonell forankring og videre strategisk satsing.

Ph.d.-kandidater bør opprettholdes som ett av incentivene som utløser midler til institusjonene. Det har blitt diskutert om kandidatproduksjonen bør overføres til utdanningsincentivene, uten at arbeidsgruppen har konkludert på dette.

Publiseringsindikatoren: Arbeidsgruppen mener at systemet ikke bør gjøres mer komplisert enn det allerede er, gjennom f.eks. å opprette flere indikatornivå. Arbeidsgruppen har diskutert om siteringer også kan brukes, men har ikke analysert dette i tilstrekkelig grad til å ha landet denne diskusjonen enda.

Incentiver knyttet til utdanning

Studiepoengproduksjon gitt i en åpen ramme har fungert svært god som insitament, når man ser på økningen i antall avlagte studiepoeng. Dersom vi mener at høyere utdanning gjør en forskjell, så må det ses som positivt at flere har fått tilgang til og har gjennomført utdanning på dette nivået. Det er rimelig å forvente at antall studenter i høyere utdanning ikke vil stige veldig de nærmeste årene. Det bør likevel være mulig å øke takten i gjennomstrømmingen. Undersøkelser, som studiebarometeret¹, viser at studentene ønsker tettere oppfølging og bedre veiledning i løpet av utdanningen. Arbeidsinnsatsen som studentene legger ned i utdanningen sin varierer mye mellom ulike utdanninger og institusjoner. Her bør det være mulig for institusjonene å iverksette tiltak både for å styrke kvaliteten i utdanningen og forventningene til studentene. Det er likevel en grense for hvor stor påvirkning institusjonene har for studentenes gjennomstrømming. NIFU² har kartlagt grunner til at studenter avslutter studiene sine. En hovedtyngde av studentene slutter av grunner som er utenfor institusjonens kontroll, som feilvalg av utdanning, flytting av personlige årsaker, ønske om jobb, sykdom m.m. For fortsatt å styrke utdanningssiden, må den **åpne rammen beholdes** for avlagte studiepoeng. Dette er en kvalitetsindikator i seg selv, og så langt den beste vi har - at kandidaten har gjennomført eksamen med bestått resultat. Studiepoengproduksjon bør også i fremtiden være den viktigste indikatoren for utdanningsinsentiv i den nye finansierings-modellen.

Ett av ønskene med å innføre incentiv for studiepoengsproduksjon var å stimulere til økt fullføring for gradsstudenter. Dette har for så vidt virket, ettersom avlagte studiepoeng etter hvert vil gi en grad for mange kandidater. Det har blitt diskutert om det kan settes inn sterkere incentiv for å øke gradsproduksjonen. Et incentiv basert på fullførte gradsløp vil kunne medføre at institusjonene treffer tiltak for i størst mulig grad å holde på studentene sine. En slik proteksjonisme vil være uheldig av mange grunner. Det kan også resultere i at noen institusjoner utdanner kandidater som forsvinner (like) før gradsløpet er fullført, dersom de ser at de kan avslutte graden sin ved institusjoner som de anser har høyere prestisje.

NOKUTs studiebarometer: <http://www.nokut.no/no/universitet-og-hoyskoler/studiebarometeret/>
Elisabeth Hovdhaugen, NIFU (2009): <http://www.nifu.no/publications/849838/>

Arbeidsgruppen mener at også halvårsenheter og årsenheter har en viktig plass i kompetansehevingen. Disse kan ha form av etter- og videreutdanning innenfor områder der samfunnet har særlige behov. I dag gis det en rekke slik utdanningstilbud av kortere varighet. Disse kan, men må ikke, inngå i en grad.

Dersom det skal rettes insentiv mot fullførte gradsstudenter, så må det gjøres på en måte som gjør at halvårs/årsenheter ikke blir nedprioritert ved UH-institusjonene. Arbeidsgruppen har ikke konkludert på dette punktet, men ønsker å peke på mulige utilsiktede virkninger som kan komme ved å innføre et slikt insentiv.

Gruppen ser at det er vanskelig å finne gode direkte kvalitetsindikatorer i en ny finansieringsmodell. En finansieringsmodell må også sees i sammenheng med kvalitetsfremmede tiltak som SFU og kvalitetssikringssystem

EU bør vurderes innført som et insentiv også på utdanningssiden, i dag primært knyttet til Erasmus+, men i finansieringsmodellen formulert som internasjonalt samarbeid, med tanke på at modellen ikke bør endres for ofte. Kanskje kan et internasjonalt insentiv innenfor utdanning kobles til dagens inn- og utreisende studenter. Eventuelt kan Erasmus+ (deltakelse i internasjonalt utdanningssamarbeid) være indikatoren, mens inn- og utreisende studenter fjernes som eget insentiv. Internasjonalisering er også viktig for utdanningssiden, og et tydelig insentiv knyttet til dette, vil synliggjøre det.

«**Det fjerde beinet**» der en del i finansieringsmodellen knyttes til spesifikke satsinger eller avtaler med den enkelte institusjon diskuteres i ekspertgruppen. Arbeidsgruppen mener at dagens system allerede inneholder mekanismer som kan tas i bruk, dersom man for eksempel ønsker å gi særlige oppdrag til den enkelte UH-institusjonen. Tildelingsbrevet til institusjonene er det viktigste virkemidlet, i kombinasjon med etatsstyringsmøtene. KD har utviklet disse virkemidlene i riktig retning de siste årene, men fortsatt vil det kunne gjøres mer ved å ta det eksisterende systemet bedre i bruk. Kanskje bør KD bli enda tydeligere i sin forventning knyttet til arbeidsdeling og resultatoppnåelse. Dersom institusjonene ikke leverer på forventet resultatoppnåelse, bør det også være klart hvilke konsekvenser som vil følge av dette. Det er tvil i arbeidsgruppen om det er hensiktsmessig å opprette flere insentiv i den nye finansieringsmodellen, men dersom dette skal gjøres, er det viktig at

- Institusjonenes autonomi ivaretas
- Det ikke fører til mer byråkrati for finansieringsmodellen

Arbeidsgruppen har også diskutert **Norges forskningsråds** rolle. Det er viktig å opprettholde Forskningsrådet som en konkurransearena. Gruppen mener at det kan være grunn til å se nærmere på denne arenaen, blant annet knyttet til transaksjonskostnader og om Forskningsrådet i større grad kan brukes både til økt internasjonalisering og for å koble forskning og utdanning tettere sammen.