



Februar 2010

Handlingsrom for kvalitet

Rapport fra arbeidsgruppe
som har vurdert handlingsrommet
i universitets- og høyskolesektoren



Innhold

1 En vurdering av handlingsrommet for universiteter og høyskoler. Omtale av mandatet.	3
2 Gruppens arbeid	4
2.1 Arbeidsgruppens oppgaver	4
2.2 Gruppens sammensetning og sekretariat	5
3 Sammendrag	6
4 Handlingsrom er viktig!	8
5 Økonomiske forhold	9
5.1 Innledning	9
5.2 Finansieringssystemet for direkte bevilgninger til UH-institusjonene	10
5.3 Grunnbevilgning og budsjettvekst	13
5.4 Viktige kostnadselementer og drivere for press på grunnbevilgningen	17
5.4.1 Studieplasser og avlagte studiepoeng	17
5.4.2 Rekrutteringsstillinger	19
5.4.3 Ekstern finansiering	23
5.4.4 Ulike kostnadsdrivere	25
Kompensasjon for prisvekst	25
Lønnsutvikling og personalkostnader i sektoren	25
Premie til Statens pensjonskasse	26
Styringssignaler og administrative oppgaver	26
Randsoneorganisering – bidrag til større handlefrihet?	28
5.5 Samspillet mellom grunnbevilgning og ekstern finansiering	29
5.6 Konsekvenser for ansattes vilkår	32
5.7 Oppsummering	34
6 Juridiske forhold og styring	36
6.1 Lov- og regelverk for styring og ledelse	36
6.2 Styringsdialog og styringshjul	38
6.3 Lov- og regelverk for personalforvaltning	40
6.4 Lov- og regelverk for forsknings- og utdanningsvirksomheten	42
6.5 Oppsummering	46
7 Kulturelle forhold, organisasjon og ledelsesutfordringer	47
7.1 Innledning	47
7.2 Økt oppmerksomhet om ledelse	47
8 Strukturelle forhold	50
8.1 Problemstillinger	50
8.2 Utdanningsbølgen	50
8.3 Aldersavgang og omstilling ved universiteter og høyskoler	51
8.4 Internasjonale arenaer for konkurranse og samarbeid	53
8.5 Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK)	55
8.6 Oppsummering	57
9 Oppsummering	57
VEDLEGG	66
Vedlegg 1 Mandatet	66
Vedlegg 2 Bevilgningsutvikling	68
Vedlegg 3 Årshjulet	71

Vedlegg 4 :Figurer	72
Figur 1. Prosentvis økning i realbevilgning for ulike institusjonstyper	72
Figur 2. Prosentvis økning i realbevilgning for ulike bevilgningsstyper	72
Figur 3. Innlagt priskompensasjon sammenlignet med indekser (i %)	73
Figur 4. Innlagt lønnskompensasjon sammenlignet med lønnsutvikling i staten (i %)	73
Figur 5. Premie til Statens pensjonskasse	74
Figur 6. Avlagte studiepoeng 2002-2008 (antall heltidsekvivalenter, nye, egenfinansierte studiepoeng)	74
Figur 7. Antall publikasjonspoeng 2004-2008	75

1 En vurdering av handlingsrommet for universiteter og høyskoler. Omtale av mandatet¹.

Opplevelse av begrenset handlingsrom

Universiteter og høyskoler er gitt stor grad av selvstendighet. Institusjonene har ansvar for å utforme sin egen strategi, sette mål og disponere sine ressurser for å realisere disse. Politiske myndigheter har ansvar for overordnede rammer, og det enkelte universitet og den enkelte høyskole har ansvar for å drive sin virksomhet innenfor disse rammene. Det forventes at man i tillegg til grunnbevilgningen sikrer seg eksterne inntekter nasjonalt og internasjonalt. Departementet styrer aktiviteten gjennom pålegg og krav i tildelingsbrevet. Disse forholdene påvirker institusjonenes handlingsrom, i bred forstand. Det samme gjør de juridiske rammebetingelsene. Ny aktivitet, større kapasitet og nye forventninger forutsetter kritisk bruk av ressurser. Rammebetingelsene for å drive forskning og utdanning av høy kvalitet må underlegges krevende prioriteringer.

Det har vært en vekst i bevilgningene til forskning og høyere utdanning de siste årene. På tross av budsjettveksten har det kommet flere meldinger om at utdanningstilbudet som gis ikke er så godt som det burde være, og at de brede forskningsvilkårene er presset. Et viktig spørsmål er derfor om veksten har styrket kjerneoppgavene til universiteter og høyskoler og hvordan videre vekst kan innrettes for å styrke kvalitet i høyere utdanning og forskning.

Et sentralt spørsmål er om det er en god balanse mellom departementets fastsetting av økonomiske, juridiske rammer og styringssignaler og institusjonenes selvstendige ansvar. Har den politiske styringen og de politiske prioriteringene gått på bekostning av institusjonenes muligheter og evne til selv å utforme og realisere selvstendige strategier og prioriteringer?

I det følgende vil det bli skilt mellom private og statlige institusjoner der det er ulike vilkår som gjelder for disse.

Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere følgende spørsmål:

- Sikring av at utdanningskvaliteten kan økes i høyere utdanning
- Institusjonenes strategiske valg i forhold til omfang og innretning på fagportefølje i lys av finansieringssystemet
- Hvordan universitetene og høyskolene selvstyre fungerer operativt i dag
- Mekanismer og bevilgningsmønstre for forskning og høyere utdanning
- Forvaltningen av forskningskarrieren og forskningsvilkår
- Organisering og styring av forholdet mellom intern og ekstern aktivitet
- Balansen mellom nasjonale politiske prioriteringer og handlingsfrihet for institusjonene ved bruk av egeninnsats og andre ressurser.

Det kan beskrives som et paradoks at samtidig som det har vært vekst i bevilgningene over flere år, så er det en opplevelse av begrensninger i handlingsrommet for institusjonenes ledelse på ulike nivåer og for den enkelte ansatte og student. Det kan være flere grunner til dette. Til tross for bevilgningsvekst kan den ha vært utilstrekkelig i forhold til oppgavene, slik at den likevel svekker det økonomiske handlingsrommet samlet. Opplevelse av trangere økonomi legger økt press på institusjonene for å utnytte ressursene effektivt og å skaffe tilstrekkelige eksterne inntekter som kan gi nødvendig handlingsrom.

¹ Se vedlegg 1.

Til tross for opplevelse av begrenset handlingsrom har institusjonene de siste årene vist gode resultater, særlig i publikasjoner, men også studiepoeng og avlagte doktorgrader har hatt en vekst. Det har vært påkrevet å bruke mer til lønn, flere administrativt tilsatte, kompetanseheving og mange nye i midlertidige stillinger. Bekymringen som er reist fra ledelse, ansatte og studenter i UH-institusjonene knytter seg til om handlingsrommet slik det har utviklet seg og med forventninger fremover, gir mulighet til **fortsatt** god kvalitet og produktivitet på lengre sikt.

Formålet med gruppens arbeid er å belyse, gi vurderinger og anbefalinger i denne situasjonen: Hva er kritisk for å gi institusjonene ytterligere handlingsrom – slik at de får bedre muligheter til å sikre kvalitet i kjerneoppgavene, samtidig som de må foreta nødvendige prioriteringer og omstillinger for fremtidige behov og utfordringer? Er arbeidsvilkårene for ansatte og studenter presset slik at det er grunn til bekymring for kvalitet, god ressursutnyttelse og rekruttering? Kan det gjøres endringer som gir gode positive virkninger og som forhindrer utvikling i uønsket retning?

2 Gruppens arbeid

2.1 Arbeidsgruppens oppgaver

Arbeidsgruppen har måttet vektlegge de mest kritiske og vesentlige faktorer og elementer som kan belyse handlingsrommet og gi grunnlag for felles forståelse og videre dialog. På noen områder gis det konkrete forslag som departementet kan ta stilling til. Like viktig vil det være at institusjonene selv tar ansvar og følger opp andre forslag og vurderinger fra gruppen. Flere av anbefalingene vil innebære behov for videre arbeid, i tråd med mandatet til gruppen. Det er, så langt det har vært mulig på den tiden gruppen har hatt til rådighet, vist til relevante rapporter, gjort analyser og fremskaffet dokumentasjon.

Et hovedanliggende i arbeidet har vært hvordan universitetene og høyskolenes selvstendighet fungerer og forvaltes. Institusjonene har et økonomisk og strategisk handlingsrom som skal benyttes for å nå målene for virksomheten. Målet har vært å peke på både muligheter og begrensninger for at universitetene og høyskolene kan utforme og realisere egne strategier og prioriteringer.

Arbeidsgruppens mandat refererer dels til oppgaver og utfordringer som universiteter og høyskoler står overfor, og dels til rammebetingelser som er gitt for å løse disse. Mens det første henviser til spesifikke oppgaver for å sikre utdanning og forskning med kvalitet og akademia som karrierevei, refererer det siste til økonomiske og juridiske forhold samt institusjonenes evne til å foreta prioriteringer.

Begrepet handlingsrom uttrykker hvilke muligheter institusjonene har for å realisere sine oppgaver og mål. Handlingsrom må forstås bredere enn rent økonomiske forhold, selv om det økonomiske handlingsrommet står helt sentralt. Handlingsrom kan oppfattes passivt, at det er noe som er gitt av andre, eller aktivt, at man selv er med å skape sitt handlingsrom. I praksis handler man både innenfor rammebetingelser som er gitt av andre og som må tas for gitt, og opp mot forhold som man selv har muligheter til å endre. Gruppen mener at oppgaven først og fremst må være å konkretisere hvordan den økonomiske situasjonen ved institusjonene, samlet sett, har utviklet seg de siste åtte årene, særlig relatert til den statlige grunnbevilgningen og hvilke føringer som er gitt på denne. Arbeidsgruppen har vektlagt å

konkretisere hvordan omfang og innretning på ekstern finansiering har utviklet seg og hvilken innvirkning dette har hatt på handlingsrommet.

Arbeidsgruppen har valgt å strukturere rapporten etter ulike typer av rammebetingelser for institusjonenes virksomhet, og drøfter handlingsrommet for å styre og lede virksomheten i lys av disse. Mandatpunktene vil bli kommentert ut fra økonomiske, juridiske, styringsmessige, kulturelle, organisatoriske og strukturelle rammebetingelser.

I tråd med mandatet har arbeidsgruppen ikke tatt stilling til fremtidig bevilgningsnivå for institusjonene, men vurdert innretningen av bevilgningene som gis, og effekter av endringer som er gjort etter innføring av Kvalitetsreformen i 2003. Gruppen har vurdert handlingsrommet innenfor gitte lover og avtaleverk. Gruppen har hovedsaklig beskjeftiget seg med det nasjonale og institusjonelle nivået, men har også sett det som viktig, og selvsagt, å få frem utfordringer knyttet til hverdagen i høyere utdanning og forskning for studenter, ansatte og ledelse på ulike nivåer.

Arbeidsgruppen hadde sitt første møte i oktober 2009, og har i alt hatt sju møter. Gruppen har fått skriftlige innspill fra andre universiteter og høyskoler enn de som har vært representert i arbeidsgruppen.

2.2 Gruppens sammensetning og sekretariat

Arbeidsgruppen har bestått av følgende personer:

President Marianne Harg, Tekna (leder)

Adm. dir. Paul Chaffey, Abelia

Rektor Sigmund Grønmo, Universitetet i Bergen

Adm. dir. Arvid Hallén, Norges forskningsråd

Prorektor Guri Hjeltnes, Handelshøyskolen BI

Leder Bjarne Hodne, Forskerforbundet

Rektor Inger Aksberg Johansen, Høgskolen i Harstad

Prorektor Berit Kjeldstad, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

Rektor Aslaug Mikkelsen, Universitetet i Stavanger

Leder Anne Karine Nymoen, Norsk Studentunion

Rektor Ole Petter Ottersen, Universitetet i Oslo

1. nestleder Anita K. Solhaug, Norsk Tjenestemannslag

Forskningsleder Stig Slipersæter, NIFU STEP²

Gruppens sekretariat, som har vært plassert i Universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet (KD), har bestått av:

Seniorrådgiver Steinar Johannessen (sekretariatsleder)

Avdelingsdirektør Joar Nybo

Seniorrådgiver Hanne Krogh

Seniorrådgiver Alf Rasmussen

Avdelingsdirektør Bente Lie har deltatt i sekretariatet fra 15. desember 2009.

² NIFU STEP: Stiftelsen Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

3 Sammendrag

Universiteter og høyskoler er drivkrefter i kunnskapsøkonomien og i samfunnsutviklingen. De skal bidra til å løse sentrale samfunnsoppgaver og ha en fremtredende rolle som internasjonale aktører og deltakere i det europeiske kunnskapssamfunnet. Våre private og statlige universiteter og høyskoler har en viktig rolle som selvstendige strategiske aktører. De må derfor ha rammebetingelser og handlingsrom som gjør dem i stand til å sikre kvalitet i forskning og utdanning.

Bevilgningene til forskning og høyere utdanning har økt. Likevel melder institusjonene om at studiekvaliteten er redusert og den enkelte ansattes forskningsvilkår er svekket. Sterk økning i studenttallet i årene som kommer forsterker de utfordringene som institusjonene vil ha med å tilby oppdatert, forskningsbasert utdanning av høy kvalitet i et godt læringsmiljø. Forutsetningen for at høyskoler og universiteter skal kunne gjøre selvstendige, strategiske prioriteringer er utfordret. Det er bakgrunnen for arbeidsgruppens mandat og oppnevning.

Dagens situasjon

Handlingsrommet er blitt innskrenket fordi de økte bevilgningene i stor grad har vært øremerket til nye, pålagte aktiviteter som ikke har vært fullfinansiert, samt at de har kompensert for standard lønns- og prisvekst. Reduksjon i den frie grunnbevilgningens andel av totale inntekter begrenser mulighetene for egne økonomiske prioriteringer og gjør det vanskelig å realisere rollen som strategisk aktør.

Bevilgningene fra Kunnskapsdepartementet (KD) bygger bl.a. på forutsetninger om en viss mengde avlagte studiepoeng. Gjennom lang tid har vi sett et høyere nivå på avlagte studiepoeng, trigget av et behov hos studentene og av en delfinansiering etterskuddsvis som så langt har vært tilstrekkelig til at institusjonene har økt inntaket. Nå er taket nådd for at dette kan videreføres; institusjonene må investere vesentlig mer per ny studieplass enn delfinansieringen tilsier – de møter en terskel.

Antall stipendiatstillinger finansiert av KD har økt betydelig i perioden som en del av en klar og ønsket satsing på forskning. Dette har vært øremerkede stillinger, og til tross for at satsen for nye stillinger er økt i slutten av perioden, er underfinansieringen betydelig. Dette belaster institusjonenes handlingsrom gjennom at frie midler må brukes til å dekke resterende lønns- og driftskostnader.

Indikatorene i den resultatbaserte forskningskomponenten skal stimulere til økt forskningsproduksjon. Arbeidsgruppen konstaterer at potten ikke har økt i takt med økt forskningsinnsats og resultater, den er kun indeksjustert. Resultatene er dermed devaluert med over 30 % eller 0,5 milliarder siden innføringen i 2006.

Det har vært en betydelig og gledelig vekst i forskningsmidler gjennom Norges forskningsråd og fra EU, selv om uttellingen i EU-prosjekter gjerne kunne vært enda større. Når den eksternt finansierte virksomheten øker, er det kritisk for institusjonens faglige utvikling og økonomi at prosjektene gir muligheter til å arbeide innenfor områder som de selv prioriterer og at finansieringen er riktig. Evnen til å delta i internasjonale nettverk er av stor verdi for Norge, men avhenger av tilstrekkelig økonomisk og strategisk handlingsrom for den enkelte forsker, forskningsgruppe og institusjon.

Styringsdialogen mellom departementet og de statlige institusjonene har hatt en god utvikling i retning av mer dialog om strategi og langsiktige prioriteringer. Likevel bærer

tildelingsbrevene fortsatt preg av stor detaljeringsgrad og omfattende krav til rapportering. Det har også vært en økning i oppgaver som er pålagt, uten at det følger midler med til dette.

Anbefalinger

Gruppens oppfatning er at grunnbevilgningen, i et godt samspill med eksterne inntekter, skal gjøre institusjonene i stand til å utføre sine kjerneoppgaver med nødvendig kvalitet og langsiktighet. Oppgavene er forskningsbasert utdanning, forskning, formidling og innovasjon. For å utnytte og utvide handlingsrommet for universiteter og høyskoler og deres ansatte, har gruppen derfor en rekke forslag i de ulike kapitlene. Situasjonen for de private høyskolene er også vurdert og inkludert i rapporten. De mest sentrale områdene som omtales i rapporten, er følgende:

Ved etablering av et større antall nye studieplasser, må disse fullfinansieres de to første årene. I tillegg må departementet og institusjonene gå gjennom kostnadssatsene for studieplassene og nivået på finansieringen for å opprettholde dagens utdanningskapasitet. Dette er påkrevet for å sikre kvaliteten i den forskningsbaserte utdanningen.

Alle stipendiat- og post doktor-stillinger må opp på samme bevilgningsnivå, og reelle kostnader må legges til grunn. For stipendiater finansiert av Kunnskapsdepartementet må dette skje ved å øke bevilgningen per stilling. Om nødvendig kan dette skje ved å redusere det totale antallet. Arbeidsgruppen ønsker mindre grad av øremerking av rekrutteringsstillinger mot en tilsvarende økning av grunnbevilgningen. Arbeidsgruppen ber også departementet vurdere kriteriene for fordeling av stipendiatstillinger.

For å opprettholde insentivvirkningen av den resultatbaserte forskningskomponenten, anbefaler gruppen at rammen får en realøkning som gjenspeiler økt forskningsproduksjon.

Universitetene og høyskolene har et selvstendig ansvar innenfor gitte rammebetingelser for å sette strategiske mål for sin eksterntfinansierte forskning, slik at denne finansieringen kan styrke institusjonenes egne mål. Institusjonene forutsettes å finansiere deler av sin forskning gjennom midler fra Norges forskningsråd. Det er avgjørende at prosjektene finansieres slik at medfinansiering ikke svekker institusjonenes handlingsrom for egne strategiske prioriteringer. Nasjonal konkurranse sikrer kvalitet og nasjonale prioriteringer. Arbeidsgruppen påpeker at veksten i bevilgningene kanalisert gjennom Forskningsrådet i større grad må innrettes for å støtte opp om universitetenes og høyskolenes forskningsvirksomhet, og særlig deres grunnforskning og behovet for forskning som kan styrke profesjonsutdanningene. Bevilgningene må gi bedre finansiering av stipendiatstillinger, drift og vitenskapelig utstyr.

Styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene kan løftes enda mer i retning av en god dialog om langsiktighet, strategisk utvikling og profil. Det innebærer at føringer og forventninger i bl.a. tildelingsbrevene må bli mer overordnet og knyttet til ressurser. De totale rapporteringskravene må forenkles og reduseres.

Det er store, men ganske ulike, utfordringer når det gjelder bygningsmasse og infrastruktur. Arbeidsgruppen ber om at dette ses på særskilt.

Universiteter og høyskoler har et betydelig handlingsrom for selv å fastsette rammer for styring og ledelse. Dette gjelder også for valg av ledelsesmodell, noe som gir institusjonene fleksibilitet og muligheter for tilpasning ut fra sin egenart. Departementet og institusjonene bør ha en økende oppmerksomhet om styring og ledelse på ulike nivåer, og tydelig markere

styrets ansvar. Det er en særlig utfordring å styrke den strategiske ledelsen og organisasjonens evne til å prioritere. Ledelsen har ansvar for at institusjonens og fagmiljøenes handlingsrom utnyttes.

Gode arbeidsvilkår for ansatte er nødvendig for at institusjonene skal lykkes i sin samfunnsrolle. Dette må sikres gjennom tid til forskning og driftsmidler til egen virksomhet. Sammen med god personalledelse og faglig, samt karrieremessig utvikling av den enkelte, er arbeidsvilkårene som tilbys avgjørende for å gjøre en akademisk karriere attraktiv.

Utgangspunktet for personalpolitikken må være at den legger vekt på kollegial medvirkning i strategiske spørsmål og ledelse av institusjonen, i sammensetning av faglige grupper, ved ansettelser og koblinger til fagmiljøer i og utenfor universiteter og høyskoler. Arbeidsgruppen mener at universiteter og høyskoler bør ha særlig oppmerksomhet om ansatte i midlertidige stillinger. Midlertidighet må reduseres, forutsigbarheten må økes, og bruk av midlertidige stillinger utover det som loven tillater må få en ryddig avklaring. Arbeidsgruppen forventer at departementet sammen med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene lager en plan for å redusere andelen midlertidige ansatte.

Institusjonell og faglig autonomi er forutsetningen for å utforme og gjennomføre strategier. Forutsetningen er at det etableres en bedre balanse mellom de ulike finansieringsstrømmene til universiteter og høyskoler. Arbeidsgruppen mener derfor det vil være vesentlig at forslagene som er fremmet, blir fulgt opp gjennom statsbudsjettet for 2011 og i styringsdialogen mellom universiteter og høyskoler og Kunnskapsdepartementet.

4 Handlingsrom er viktig!

Universiteter og høyskoler er drivkrefter i kunnskapsøkonomien. Forventningene øker ettersom vi får et stadig mer kunnskapsintensivt arbeidsliv. Det er sterk etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fra helse- og omsorgssektoren. For å heve kunnskapsnivået i skolen, er det behov for både flere lærere og mer fagkunnskap blant lærerne. Universiteter og høyskoler er de viktigste institusjonene for at samfunnet skal kunne møte kunnskapsmessige utfordringer, gjennom utdanningen de tilbyr og forskningen som utføres. Ansatte og uteksaminerte studenter må være høyt kvalifisert og bidra til at norske bedrifter får kunnskapsmessige fortrinn. Universiteter og høyskoler har en fremtredende rolle som internasjonale aktører og deltakere i det europeiske kunnskapssamfunnet. De må finne sin profil i lys av nasjonale prioriteringer, internasjonale trender, regionale behov og andre institusjoners profil og strategiske prioriteringer. En helt sentral verdi er også universitetenes og høyskolenes brede dannelsesfunksjoner og betydningen av å sikre deres kritiske og uavhengige rolle.

Et handlingsrom for universiteter og høyskoler og deres ansatte, er en nødvendig forutsetning for kvalitet, gode resultater og internasjonal profilering. Et handlingsrom skal øke evnen til omstilling innenfor en kunnskapsøkonomi, bidra til innovasjon og gode offentlige tjenester. Handlingsrommet skal gi institusjonene rammebetingelser, handlefrihet, mulighet og evne til å fylle autonomien de er tildelt gjennom lov med innhold, og utvikle og iverksette egne strategier. De må ha manøvreringsevne til å kunne omstille seg for å svare på endrede og nye forventninger samfunnet har om å levere gode kandidater med relevant utdanning for arbeidslivet. De må være i stand til å svare på nye behov for forskningsbasert kunnskap for å løse skiftende samfunnsutfordringer. De må gjennom aktiv ledelse evne å videreutvikle sine institusjoner som attraktive arbeidsplasser og studiesteder. Samtidig må institusjonene ta vare

på verdier som akademisk frihet og gi rom for nysgjerrighetsdrevet kunnskapssøken. Skal institusjonene makte å balansere spenningsforholdet mellom endring og bevaring, må de ha handlingsrom til å ta grep om egen strategisk utvikling innen de overordnede rammene myndighetene setter.

Siden innføringen av Kvalitetsreformen har universiteter og høyskoler vært gjennom viktige omstillinger. Vi ser tydeligere ledelse og strategisk utvikling av institusjonene, sammen med vilje til omprioriteringer for å løse sine oppgaver innenfor gitte rammer og politiske prioriteringer. Det har vært en klar økning i samhandling med bedrifter og offentlige virksomheter. Økning i studieplasser, omfattende internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid, økt omfang av ekstern finansiering av forskning og opptrapping av rekruttering til forskning, er alle elementer som samlet har gitt bekymring for om universitetene og høyskolene har nødvendige betingelser og handlingsrom til å møte fremtidige utfordringer og opprettholde kvalitet i utdanning og forskning, sikre rekruttering og god personalforvaltning. Kritisk viktige betingelser, som driftsmidler og tid til forskning samt læringsutbytte, må sikres.

Dette var sentralt i statsråd Tora Aaslands begrunnelse for at arbeidsgruppen ble opprettet. Institusjoner og ansatte opplever et misforhold mellom summen av alle oppgavene og forventningene, og de betingelsene som eksisterer for å løse oppgavene og svare på forventningene. Oppgavene og forventningene kommer dels utenfra og dels innenfra. Det samlede trykket av oppgaver og forventninger til den faglige og administrative virksomheten akkumuleres på det utførende nivået, og det er institusjonenes ansvar å håndtere de nødvendige prioriteringer og støtte de ansatte i deres funksjon. Samtidig opplever enhetene og institusjonene at de har begrensede reelle muligheter til å kutte i eksisterende aktiviteter for å muliggjøre andre prioriteringer.

Nye aktiviteter og høyere arbeidsbyrde har vært håndtert gjennom økt innsats fra de ansatte. En konsekvens fremover vil kunne være at om presset tiltar, uten at det oppleves at betingelsene forbedres i tråd med de økte forventningene, vil det på sikt kunne lede til lavere motivasjon og svekket innsats. Dette kan i fremtiden undergrave resultatutviklingen og måloppnåelsen ved våre universiteter og høyskoler, og svekke kunnskaps- og kompetanseutvikling og verdiskapning for morgendagens utfordringer.

5 Økonomiske forhold

5.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler de økonomiske forholdene som legger premissene for UH-institusjonenes handlingsrom. UH-institusjoner finansierer sin samlede virksomhet gjennom grunnbevilgning og eksterne inntekter for prosjekter eller annen aktivitet som de selv tar initiativ til. Grunnbevilgningen kommer direkte fra departementet, mens man oppnår eksterne inntekter fra Norges forskningsråd, EU og andre eksterne oppdragsgivere og bidragsytere som stat, fylkeskommuner, kommuner, næringsliv, organisasjoner, stiftelser, egenbetaling fra studenter og kursdeltakere samt fra utenlandske kilder utenom EU. Den direkte bevilgningen fra Kunnskapsdepartementet forvaltes gjennom et enhetlig finansieringssystem overfor både statlige og private institusjoner. Det er likevel forskjeller i tilskuddsnivå, innretning og oppfølging mellom de private og statlige institusjonene, blant annet når det gjelder lovverk, regnskap og rapportering.

Grunnbevilgningen tildeles gjennom det etablerte finansieringssystemet for den direkte statlige bevilgningen til institusjonene. De senere årenes bevilgningsvekst i den direkte bevilgningen fra KD er dekomponert etter ulike formål. Ulike kostnadsdrivere og forutsetninger knyttet til finansiering av studieplasser, rekrutteringsstillinger og ekstern finansiering drøftes for å forklare forholdet mellom faktisk bevilgningsvekst og opplevd innsnevring av handlingsrommet. Videre drøftes samspillet mellom grunnbevilgningen og den eksterne finansieringen. Dette er viktig for institusjonenes styring og ledelse og for arbeidet med institusjonsprofil og prioritering. Til slutt i kapitlet drøftes konsekvensen av de økonomiske forholdene for ansattes arbeidsvilkår.

5.2 Finansieringssystemet for direkte bevilgninger til UH-institusjonene

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble innført fra og med 2002, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet og Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001-2002). Finansieringssystemet er ett av flere styringsvirkemiddel som skal støtte opp under sektorens mål som er nedfelt i universitets- og høyskoleloven. Det ble gjort noen endringer i forbindelse med statsbudsjettet for 2010. Når det gjelder nærmere beskrivelse av endringene i systemet, vises det til omtalen som er gitt i Prop. 1 S (2009-2010).

Kunnskapsdepartementets direkte bevilgninger utgjør hoveddelen av institusjonenes inntekter, jf. tabell under:

Tabell 1. Statstilskudd i % av totale driftsinntekter, 2008

Institusjonstype	%
Universiteter	74,2
Statlige vitenskapelige høyskoler	79,9
Statlige høyskoler	87,2
Private vitenskapelige høyskoler	21,9
Private høyskoler	65,9

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning

Bevilgningen tildeles som en ramme der deler av bevilgningen fordeles på grunnlag av oppnådde resultater på utvalgte indikatorer. Innføring av et delvis resultatbasert finansieringssystem var en viktig del av Kvalitetsreformen som ble fremmet i St. meld.nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*. Uttelling på de resultatbaserte indikatorene beregnes delvis på grunnlag av avlagte studiepoeng (beståtte eksamener verdsatt etter et bestemt system) og antall utvekslingsstudenter, og delvis på grunnlag av oppnådde resultater innen forskningsvirksomheten (publisering, doktorgrader, midler fra Forskningsrådet, EU og fra og med 2010 regionale fond).

Finansieringssystemet er et grovmasket system, og Kunnskapsdepartementet finansierer generelt på institusjonsnivå, men med visse øremerkinger på enkelte fagområder, utdanninger eller aktiviteter. Bevilgningen er ikke dekomponert på ulike kostnadsbærere blant annet fordi KD ønsker en rammebevilgning der styret ved den enkelte institusjon er ansvarlig for videre forvaltning og fordeling av midlene.

Det er følgelig kombinasjonen av politiske prioriteringer og resultatbasert uttelling på utvalgte indikatorer som fastsetter de årlige økonomiske rammene for institusjonenes grunnbevilgning

og som må anvendes i samvirke med andre inntekter. Rammene for grunnbevilgningen kan universitetene og høyskolene disponere fritt, men da i tråd med politiske føringer og med forbehold om at enkelte områder er spesifikt øremerket i statsbudsjett og tildelingsbrev.

Hvordan påvirker finansieringssystemet handlingsrommet?

Finansieringssystemet legger viktige premisser for fordeling og bruk av ressurser. Systemet har som innebygd premiss at universitetene og høyskolene forholder seg til insentivene på bestemte måter. Institusjonene har i ulik grad valgt å benytte de resultatbaserte indikatorene i den interne fordelingen av ressursene.

Institusjonene er gjennom finansieringssystemets tildeling av én rammebevilgning, gitt autonomi og handlingsrom. Noe av begrunnelsen for det nye finansieringssystemet var at institusjonene i mindre grad skulle styres på aktivitet, og selv i større grad skulle kunne disponere midler for å oppnå bestemte mål. I den forbindelse er det grunn til å peke på ulikheter i måten resultater fra forskning og utdanning gis uttelling. Det kan også nevnes at Stjernøutvalget enstemmig foreslo at innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke bør øke. Stjernøutvalget ønsket heller en vridning mot strategiske bevilgninger.³

Særmerknad: Arbeidsgruppens medlem Anita K. Solhaug viser her til at Stjernø-utvalget enstemmig konkluderte sin gjennomgang av finansieringssystemet slik: "Uavhengig av andre endringer mener utvalget at innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke bør øke, men heller reduseres noe.

Ut fra sitt ståsted vil institusjonene se ulikt på hvordan handlingsrommet påvirkes av finansieringssystemet. Dette vil avhenge av type institusjon, størrelse, bruk av insentiver for fordeling i egen institusjon, samt hvilket tidsperspektiv man vurderer systemet innenfor.

Arbeidsgruppen vil særlig trekke frem noen områder der handlingsrommet blir påvirket av finansieringssystemet:

Resultatbasert uttelling for utdanning

Finansieringssystemet er basert på at alle utdanninger er plassert i seks ulike kostnadskategorier. Studieplasser finansieres 60 % gjennom den strategiske og langsiktige rammen, og 40 % to år etter på grunnlag av avlagte studiepoeng. Dette betyr at institusjonene må forskuttere 40 % ved opprettelse av nye studieplasser enten studieplassene er tildelt fra KD eller er institusjonens egen beslutning.

Uttelling for avlagte studiepoeng og utvekslingsstudenter har en åpen ramme. Det innebærer at satsen for uttelling ligger fast, uavhengig av resultatene totalt i sektoren. Samtlige institusjoner har økt avlagte studiepoeng fra 2003 til i dag, se figur 6 i vedlegg.

De nevnte seks kategoriene ble opprinnelig fastsatt etter grove kvalitative vurderinger av infrastruktur og lærerintensitet basert på de faktorene som i størst grad påvirket kostnadene. I tillegg ble benyttet anslag på institusjonenes ressursbruk på ulike fag etter gjennomgang av regnskapstall. Etter bl.a. innføring av Kvalitetsreformen er det tvil om kategoriene gjenspeiler de reelle forskjellene i ressursbehov mellom fagområdene. Dagens kostnadskategorier kan oppfattes som et presist refusjonssystem i stedet for et insentivsystem. Flere fagmiljøer

³ NOU 2008:3 Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning ss 113, pkt 10.4

opplever at de reelle kostnadene til deres utdanning er høyere/annerledes enn det departementet baserer seg på.

Resultatbasert uttelling for forskning

Indikatorene i de resultatbaserte forskningsinsentivene skal stimulere til økt forskningsproduksjon. Forskningsinsentivene har imidlertid en lukket ramme. Det betyr at uttelling til institusjonene beregnes gjennom en resultatbasert omfordeling (RBO), slik at uttellingen per indikator blir lavere dersom resultatene totalt sett i sektoren bedres. Dette gir noe uforutsigbarhet fordi en institusjon med forbedrede resultater likevel kan få mindre uttelling, dersom sektoren samlet sett har oppnådd bedre resultater. Lukket ramme innebærer en klar devaluering av midlene når produksjonen øker uten at rammen utvides. Insentivvirkningen vil over tid kunne avta. En mulig løsning for å styrke insentivet rettet mot forskningsvirksomheten ville være en åpen ramme. Arbeidsgruppen ser imidlertid at en alternativ løsning er at rammen får en realøkning ved økt produksjon. På denne måten vil insentivvirkningen ivaretas, samtidig som rammen forblir lukket. Uttelling på indikatorene influerer på handlingsrommet og aktiviteten ved at institusjonene og ansatte må innrette seg for å nå frem i konkurranse om forskningsrådsmidler og EU-midler. RBO gir institusjonene mulighet til å påvirke egne inntekter, men med den usikkerhet som ligger i omfordelingen.

Hvordan benyttes insentivene i institusjonene?

Departementet har ikke lagt til grunn at uttellingen på de ulike indikatorene i finansieringssystemet skal videreføres i fordelingen av midler internt på universitetene og høyskolene. Institusjonene er underlagt en rammebudsjettering, og det er styrets ansvar å forvalte midlene videre og sørge for samsvar mellom aktiviteter og økonomi, og også sikre langsiktig kobling mellom strategi og ressurser.

Flere institusjoner har i varierende grad funnet det hensiktsmessig å fordele økonomiske midler til enhetene i samsvar med den enkelte enhets score på indikatoren. Institusjoner som viderefører KDs finansieringsmodell i stor grad, mener dette er nødvendig for at insentivene skal virke, og fordi insentiver kan skape ny produksjon som igjen øker resultatbaserte inntekter. Mulighetene for å flytte for store deler av bevilgningene på tvers av fakulteter og avdelinger i forhold til hvor inntjeningen har vært, oppleves ikke som legitimt i forhold til fagmiljøene.

Arbeidsgruppens anbefaling

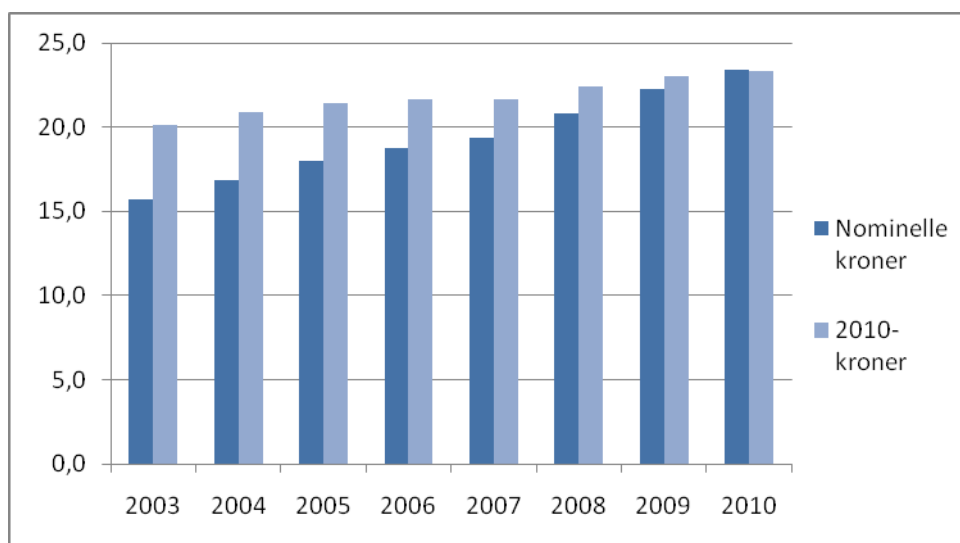
- Det er nødvendig med en gjennomgang av kategoriene for finansiering av studieplasser.
- For å opprettholde insentivvirkningen i den resultatbaserte omfordelingen (RBO), anbefaler arbeidsgruppen at rammen får en realøkning ved økt produksjon.
- Arbeidsgruppen vil foreslå ytterligere analyser og erfaringsutveksling av ulike modeller for intern fordeling av ressurser, og også få belyst om/hvordan disse gir ulikt utslag i resultater.

Særmerknad: Arbeidsgruppens medlem Anita K. Solhaug slutter seg til Stjernøutvalgets enstemmige konklusjon om at "innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke bør øke, men heller reduseres noe".

5.3 Grunnbevilgning og budsjettvekst

Det har vært en betydelig vekst i midler til universiteter og høyskoler de siste årene. Innføringen av Kvalitetsreformen i 2003 førte til økte bevilgninger på 1,144 mrd. kroner. Fra 2003 til 2010 har bevilgningene til institusjonene⁴ i UH-sektoren vokst fra 15,6 mrd. kroner til 23,4 mrd. kroner, det er en vekst på 7,7 mrd. kroner (49 %) i nominelle kroner, jf. tabell i vedlegg 2 og figuren nedenfor. I 2010-kroner har bevilgningene til universiteter, statlige og private høyskoler økt med 3,2 mrd. kroner (16 %) fra 2003 til og med inneværende år.

Figur 1. Bevilgningsutvikling 2003-2010 for universiteter og høyskoler (mrd. kroner)



Kilde: Årlige statsbudsjetter

Figuren over kan gi inntrykk av en viss stabilitet ettersom bevilgningen både i nominelle og reelle kroner har økt jevnt i denne perioden for sektoren som helhet. Samtidig har det kommet nye oppgaver og kvalitetskrav som har gitt et økt aktivitetsnivå og et økt press på de frie midlene i grunnbevilgningen. Dette er vist i figur 2.

Bevilgningsnivået for de private høyskolene har ligget på 3,4-3,5 % som en fast ramme innenfor den samlede bevilgning i finansieringssystemet siden 2003. Når nye private høyskoler kommer inn i systemet, vil alle få trangere vilkår. Det er videre uheldig at tildeling av studieplasser til noen private institusjoner automatisk medfører kutt i bevilgningen hos andre.

Vedlegg 4 viser den prosentvise budsjettutviklingen i sektoren fordelt på de tre komponentene i finansieringssystemet. Fra 2003 er det den strategiske delen av forskningskomponenten (rekrutteringsstillinger) som har økt mest (25 %), mens det er basiskomponenten som har lavest realvekst (12,7 %).

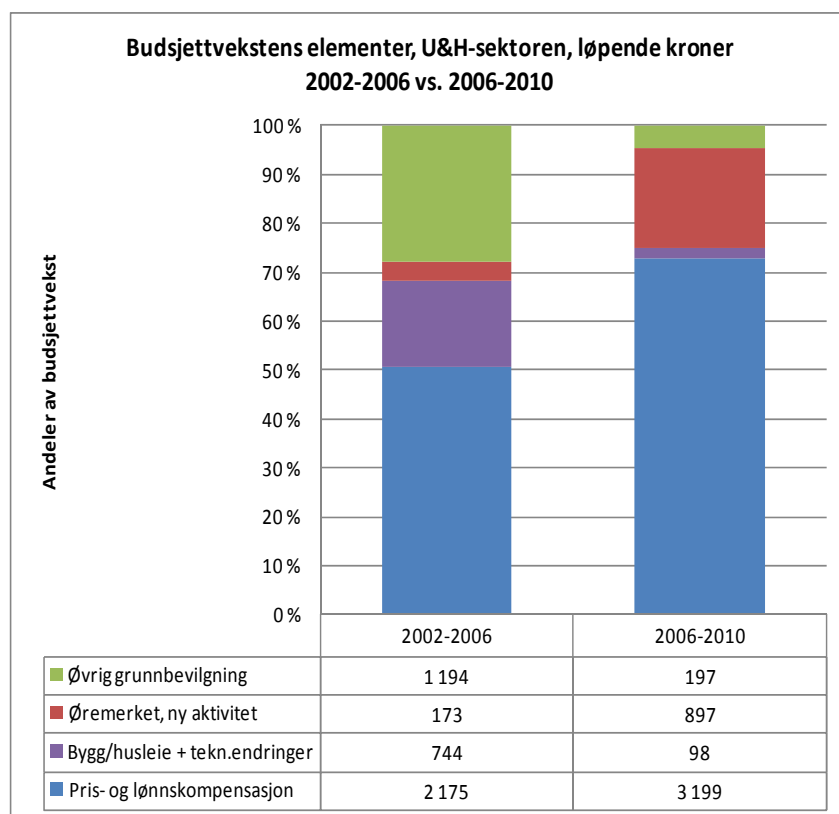
Figur 2 viser at veksten i "øvrig grunnbevilgning" var klart størst i den første fireårs-perioden i årene 2002-2010. Midlene ble i all hovedsak benyttet til gjennomføring av

⁴ Vi bruker begrepet "grunnbevilgning" om institusjonenes bevilgninger direkte over statsbudsjettet og inkluderer både grunnbevilgning og resultatmidler i dette begrepet.

Kvalitetsreformen og for å få bedre resultater på utdanningsområdet. I perioden 2003-2010 har kompensasjon for antatt pris- og lønnsutvikling stått for nesten halvparten av den totale budsjettveksten i sektoren.

Det er den ”øvrige grunnbevilgningen”, også kalt frie midler, som gir institusjonene størst rom for egne prioriteringer. De øvrige delene av bevilgningen legger på ulike måter restriksjoner på den interne ressursfordelingen, jf. figur 2. Fra 2002 til 2008 har de eksterne inntektene ved universiteter og høyskoler vokst med 43 %, fra ca. 2,9 mrd. kroner til ca. 4,2 mrd. kroner. Veksten har vært særlig sterk ved de store universitetene, for eksempel 68 % ved Universitetet i Oslo. De frie midlene har derfor utgjort en enda mindre andel av total inntektsvekst enn figuren under indikerer. Reduksjon i den frie grunnbevilgningens andel av totale inntekter vil begrense mulighetene for egne økonomiske prioriteringer. En økning i grunnbevilgningen/de frie midlene vil gi størst effekt på handlingsrommet for egne prioriteringer ved universitetene og høyskolene.

Figur 2. Budsjettvekstens elementer



Kilde: Årlige statsbudsjetter

Som det fremgår av figuren har så godt som all realvekst i grunnbevilgningen fra KD de siste fire årene skjedd gjennom øremerkede bevilgninger. Det har i vesentlig grad skjerpet de problemene med disponering av grunnbevilgningen som er omtalt i andre kapitler.

Realveksten i sektoren skal dekke både finansiering av nye oppgaver og styrke det økonomiske grunnlaget for at den løpende virksomheten skal kunne utføres med god kvalitet. Det har i det enkelte budsjettår vært usikkert om nye oppgaver er blitt tilstrekkelig finansiert, jf. kap. 5.4. Dersom nye oppgaver ikke er tilstrekkelig finansiert i oppstartsåret, vil dette bli

akkumulert og forsterket for senere budsjettår. I senere avsnitt vil viktige kostnadsfaktorer bli gjennomgått for å belyse hvordan dette har påvirket det økonomiske handlingsrommet.

Hvorfor er grunnbevilgningen viktig?

Grunnbevilgningen skal sammen med eksterne inntekter sette institusjonene i stand til å utføre sine kjerneoppgaver utdanning, forskning, formidling og innovasjon med nødvendig kvalitet og langsiktighet. Bevilgningen skal sammen med annen finansiering gi rom for prioritert omstilling og utvikling. Særlig forskningsaktiviteten har lang tradisjon i Norge for å bli finansiert i et samvirke mellom finansieringskildene. Dette er et strategisk ledelsesansvar. Det er kritisk for institusjonene å ha tilstrekkelig handlingsrom for å få til et godt samspill mellom ulike finansieringskilder, slik at eksterne midler kan benyttes på en måte som samsvarer med institusjonenes egne prioriteringer, jf. kap. 5.5.

Kravet til forskningsbasert undervisning er en prioritert premiss i det norske systemet for høyere utdanning. Gruppen forutsetter en fortsatt forskningsbasert undervisning, jf. også kap. 6.4. Grunnbevilgningen skal sikre at det kan være en sammenheng i utdannings- og forskningsprioriteringer ved institusjonene og er svært viktig for å sikre bredden i den faglige aktiviteten og for at vitenskapelig ansatte innenfor ulike fagfelt får muligheter for utvikling. Gode arbeidsbetingelser for hver enkelt vitenskapelig ansatt og muligheter til å inngå i nettverk av fagfeller, også over landegrensene, er avgjørende forutsetninger for å utvikle kunnskap. Det er også en helt nødvendig betingelse for at universiteter og høyskoler kan delta i konkurransen om eksterne midler. Etterspørselen etter utdanning er stor og stigende, og krever at institusjonene evner å organisere nye studieprogrammer.

Institusjonene må operere målrettet og strategisk i forhold til de ulike finansieringskildene og former for ekstern finansiering, særlig forskningsfinansiering. Handlingsrommet påvirkes av ekstern finansiering. Ekstern forskningsfinansiering kan bidra til å realisere institusjonenes egne prioriteringer og utløse uutnyttet kompetanse ved institusjonen, men kan også styre interne prioriteringer. Det kan særlig gjelde:

1. Behov for å gjennomføre nye prioriteringer får konsekvenser for eksisterende aktivitet. Dette gjelder både forskningsvilkårene for den enkelte vitenskapelig ansatte og oppfølgingen av studentene.
2. Universiteter og høyskoler har utfordringer med å prioritere oppbygging av nye, sterke fagmiljøer på områder hvor det lite tilgang på eksterne midler. Det er også et langsiktig og krevende arbeid å gi fagmiljøer muligheter for å bygge opp den kvaliteten som er nødvendig for at de skal lykkes i konkurransen om eksterne midler. Hvis forskningsvilkårene svekkes, vil dette påvirke mulighetene for rekruttering av de beste foreleserne og forskerne utenfor Norge og gir ikke nødvendig utvikling og tilrettelegging for egne ansatte. En målrettet oppbygging av fagmiljøer i den internasjonale forskningsfronten, suksess f. eks. i European Research Council, ERC, vil gi større muligheter gjennom utvidet handlingsrom innenfor grunnbevilgningen.
3. Viktige forskningssatsinger de senere årene, f.eks. Sentre for fremragende forskning (SFF), er delvis eksternt finansiert. Å ivareta og videreføre den kompetansen som er bygget opp vil kreve vesentlige ressurser fremover. Denne oppgaven er formidabel, ikke minst rent økonomisk, ettersom dagens eksterne finansiering på sikt fases ut. Institusjonene har en viktig strategisk vurdering og prioritering i å vurdere eventuell nedskalering etter at SFF-perioden er over.
4. Det må være dynamikk i utviklingen av emner og studieprogrammer. Nedleggelse og oppbygging må nødvendigvis foregå parallelt. Det krever at institusjonene må sette

inn ressurser i en overgangsfase, ressurser som blir mangelvare når grunnbevilgningen blir mindre.

Hvordan påvirkes handlingsrommet?

I det norske finansieringssystemet er det lagt opp til at forskningsfinansieringen i stor grad også er avhengig av eksterne midler. For eksempel er Småforsk-midlene⁵ i Norges forskningsråd viktige for å sikre driftsmidler. Transaksjonskostnadene, både faglige og administrative ressurser i forbindelse med søknadsskriving, må stå i samsvar med uttelling. Systemet for ekstern forskningsfinansiering for øvrig medfører at det forskes på tema der man får tilsagn om midler og er dermed formende for institusjonenes faglige profil og virksomhet.

Når det gjelder formidlingsfinansiering, er det ingen egne insentiver innen finansieringssystemet, jf. omtale av dette i kap. 5.2. Kostnadene med formidling forutsettes dekket av grunnbevilgningen, som integrert del av ekstern forskningsfinansiering (f.eks. FORNY- og VRI-programmene i Forskningsrådet), eller ved at det finnes eksterne aktører som kjøper formidlingstjenester. Likeledes må samspill med næringsliv og samfunnsliv og bidrag til innovasjon og kommersialisering finansieres av egen ramme dersom det ikke er muligheter for ekstern finansiering også her.

Den eksternt finansierte aktiviteten ved universiteter og høyskoler har økt. Dette har i svært beskjeden grad vært fra andre kilder enn offentlige. Det er med andre ord politiske beslutninger, nasjonale prioriteringer (ofte store satsinger) og forvaltningens kunnskapsbehov som ligger bak økningen i den eksternt finansierte aktiviteten. Institusjonenes strategiske prioriteringer og nasjonale prioriteringer må i dette systemet finne et godt samspill. Dette fordrer at institusjonene handler aktivt og strategisk på den ene siden, og at bevilgende myndigheter og Forskningsrådet er lydhøre for institusjonenes innspill og egne prioriteringer på den andre siden. Det vil være kritisk for handlingsrommet om departementene og Forskningsrådet og etter hvert også regionale fond, preger den faglige utviklingen av universiteter og høyskoler *mer enn før*, ved at ressurser fra grunnbevilgningen *i for stor grad* nyttes til eksternt finansierte prosjekter. Dette utfordrer institusjoner, fagmiljøer og forskergrupper til å bruke ekstern finansiering strategisk for å oppnå ønsket faglig utvikling og økonomisk merverdi.

Enkeltforskere og faglige grupper ved institusjonene har stor grad av selvstendighet til å beslutte om de ønsker å søke Norges forskningsråd om prosjektmidler. Slik må det være ved våre universiteter og høyskoler. Dermed har de siste årenes budsjettvekst i eksterne finansieringskanaler også styrket enkeltforskernes og forskergruppenes posisjon og bidratt til mer desentralisering av beslutninger om faglig utvikling ved institusjonene. På den annen side er det hovedsakelig prioriteringene hos finansieringskildene og andre utenfor UH-institusjonene som avgjør hvilke eksterne midler som institusjonenes ansatte og fagmiljøer har mulighet til å søke om. Det er kommet mange tilbakemeldinger fra forskere om at deres arbeidsvilkår er under press. Dette bunner nok mye i at mange ikke deltar eller kan forventes å vinne frem i konkurranse om eksternt finansierte prosjekter og at det er en viss skjevfordeling av eksterne ressurser. Det er samtidig mindre midler til drift ved institusjonene, slik at det oppstår et finansieringsgap for den enkelte ansatte. Grunnbevilgningen må kunne sikre at dette unngås.

⁵ Fra www.forskningsraadet.no om Småforsk-midler: Kunnskapsdepartementet (KD) bevilget gjennom statsbudsjettet for 2006 (St prp nr 1 2005-2006) 40 mill. kroner til en midlertidig ordning for tildeling av små driftsmidler til vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler. Ordningen fortsetter også i 2010.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Grunnbevilgningen må sette institusjonene i stand til å utføre sine kjerneoppgaver med den nødvendige kvalitet og langsiktighet. Dette må kunne gjøres i et godt samspill med eksterne finansieringskilder.
- Grunnbevilgningen skal sikre at det kan drives forskningsbasert utdanning med høy kvalitet. Økt press på grunnbevilgningen vil svekke kvaliteten på både utdanning og forskning. Både forskningens frihet, tid til forskning og nødvendig kvalitet i utdanning må sikres gjennom grunnbevilgningen.
- Innenfor dagens bevilgningsnivå er det en større andel frie midler av den totale bevilgningen som kan sikre stabilitet og institusjonell og faglig autonomi, og som dermed kan utvide handlingsrommet. Balansen mellom de ulike finansieringsstrømmene må innrettes slik at det gis handlingsrom for langsiktighet og strategiske prioriteringer.
- De ansatte må sikres driftsmidler, og transaksjonskostnader i forbindelse med konkurranse om eksterne midler må reduseres. Småforsk-midler som ordning må videreføres, men bør overføres fra Norges forskningsråd til institusjonene som økning i grunnbevilgningen.

5.4 Viktige kostnadselementer og drivere for press på grunnbevilgningen

Arbeidsgruppen vil gå nærmere inn på finansiering av studieplasser og rekrutteringsstillinger, samt ekstern finansiering som de viktigste faktorene i diskusjonen om et begrenset handlingsrom.

De statlige UH-institusjonene er nettobudsjetterte. Dette gir disse institusjonene handlingsrom til å overføre mer-/mindreforbruk til neste budsjettår. På denne måten kan institusjonene fange opp mindre svingninger i de kompensasjoner som legges inn i budsjettrammene til dekning av de antatte kostnadsøkninger. Dette gjelder for eksempel innlagt kompensasjon for lønns- og prisvekst og premie til Statens pensjonskasse (SPK). I det følgende blir ulike kostnadselementer og drivere for press på grunnbevilgningen drøftet.

5.4.1 Studieplasser og avlagte studiepoeng

Kvalitetsreformen ga institusjonene større frihet til å dimensjonere sine studietilbud innenfor en samlet budsjettramme med et fastsatt studentmåltall⁶. Avlagte studiepoeng utover studentmåltallet blir kun finansiert med den resultatbaserte uttellingen på 40 %. Dette omtales senere i rapporten som marginalinntekt. Statistikk fra Database for statistikk for høgre utdanning (DBH) viser at de fleste universiteter og høyskoler har langt flere avlagte studiepoeng enn departementets studentmåltall tilsier. Til sammen er det for 2008 avlagt drøyt 21 000 heltidsekvivalenter mer enn studentmåltallet tilsier.

Hvorfor er finansiering av studieplasser av betydning for handlingsrommet?

Det resultatbaserte finansieringssystemet inviterer til at fag skal bygges opp og ned i takt med endringer i populariteten blant studentene. Fag hvor det avlegges få studiepoeng, og som derfor ikke "lønner seg", står alltid i fare for å bli lagt ned. Det samme presset gjelder for små fag som bare finnes ved én eller et fåtall institusjoner i Norge. Stadige trusler om nedbygging og nedlegging kan føre til at fagmiljøene forvitrer dersom sentrale ansatte søker seg bort og

⁶ Formelt sett er begrepet "heltidsekvivalent", altså tatt utgangspunkt i 60 avlagte studiepoeng per studieår.

nye ressurspersoner vegrer seg for å satse på faget. Institusjonene trenger riktignok ikke å kopiere departementets modell for fordeling av midler i sine interne fordelinger. Tilskuddene til fakulteter, avdelinger og institutter må beregnes på grunnlag av institusjonens helhetlige, strategiske prioriteringer, og ikke ut fra avlagte studiepoeng eller poenggivende forskningsvirksomhet. Men det er en grense for hvor langt en slik omfordeling vil bli sett på som legitim av de øvrige enhetene i institusjonen. Markedssystemene inviterer til kortsiktighet og ustabilitet, mens behovet er langsiktighet og helhetstenking. Når et fagmiljøes skjebne skal avgjøres, bør det selvsagt legges vekt på flere forhold enn markedsandel, som for eksempel vitenskapelig kvalitet, fagets sosiale bruksverdi, nasjonale målsettinger og hensyn, akademiske tradisjoner osv.

Tildeling av flere studieplasser gir institusjonene muligheter til å realisere mål og strategier, men det forutsetter at institusjonene har mulighet til selv å styre hvilke utdanningstilbud som skal utvikles. Dette styrker institusjonenes handlingsrom. Ved mindre endringer i antall studieplasser er forskuttering av inntekter fra avlagte studiepoeng mulig for institusjonene. Derimot er det flere institusjoner som opplever egenfinansiert forskuttering som en stor utfordring når studieplassøkningen er betydelig, slik den har vært de to siste årene. Som vist i kap. 8.2 er det grunn til å forvente betydelig økning i studieplassene i årene fremover.

Det er store variasjoner mellom institusjonene med hensyn til hvor mange studiepoeng som blir avlagt på marginalinntektene fra resultatdelen. For institusjonene kan noen ekstra studenter utover fastsatt måltall være effektiv kapasitetsutnyttelse, som gir inntekter uten å redusere kvaliteten. Den økningen i antall avlagte studiepoeng som har skjedd siden 2003, har gitt institusjonene en merinntekt i størrelsesorden 600 mill. kroner. Det er vanskelig å beregne kostnadene som har medgått til dette. Når institusjonene når en terskelverdi, er ekstra studenter ikke lenger utnyttelse av ledig kapasitet, men fører til behov for større lokaler, ekstra seminargrupper, ekstra praksisveiledere osv. Et for stort omfang av utdanning utover måltallene kan bety at kostnadene overstiger marginalinntektene, og slik underfinansiering må dekkes fra institusjonenes frie grunnbevilgning. Avlagte studiepoeng utover måltallet, som utgjør mer enn 20 % for hele sektoren, vil på sikt redusere studiekvaliteten, utarme fagmiljøene og redusere institusjonenes handlingsrom.

Hvordan påvirker finansieringen av studieplasser handlingsrommet?

Det tar lang tid å bygge opp gode fagmiljøer og utdanninger med høy kvalitet. Hvis institusjonene bruker ressurser på å vri aktiviteter mot områder hvor kortsiktige belønninger er størst, kan dette undergrave mulighetene for å skape robuste og sterke fagmiljøer.

Utbygging av studieplasser i stort omfang uten fullfinansiering ved start vil gi en likviditetsskvis. Det kan bety at lærestedene spisser innsatsen mot de mest populære fagene, hvor institusjonene vil få sterkest økonomisk uttelling over tid – og at de mindre populære fagene får mindre ressurser og dermed blir mindre attraktive. For forskningen kan det være uheldig, fordi enkelte miljøer får redusert sine ressurser uavhengig av kvalitativt nivå. Dette kan bare til en viss grad kompenseres gjennom tildeling av midler fra Forskningsrådet eller andre eksterne inntekter.

Den store merproduksjonen utover studentmåltallet har vært en forutsetning for at institusjonene har klart å innfri studieønskene hos flest mulig. Flere studiesøkende, slik bl.a. søkertallene fra Samordna opptak viser i 2008 og 2009, har fått innfridd sine studieønsker. Universiteter og høyskoler har klart dette ved å ta opp flere studenter enn måltallet tilsier. Konsekvensene av dette begynner nå å bli alvorlige for institusjonene. Dersom de utnytter sitt

handlingsrom til å redusere studenttallet til det grunnbevilgningen er basert på, vil det bety at svært mange studiesøkende ikke får plass. En slik utvikling vil få svært uheldige konsekvenser, både for den enkelte som ikke får studieplass og for samfunnet, som ikke får den kompetansen som er nødvendig for å opprettholde og videreutvikle viktige velferds- og næringsoppgaver. Arbeidsgruppen mener det er helt avgjørende at departementet og institusjonene sammen finner en løsning, slik at kapasiteten i høyere utdanning ikke svekkes, men utbygges videre i den takt utdanningsbølgen tilsier.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen er bekymret over omfanget av merproduksjon på marginalinntekt fordi studieplasskapasiteten er brukt opp og etablering av nye plasser vil kreve store investeringer. Dette setter både antall studieplasser og studiekvaliteten under press. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet i samråd med institusjonene vurderer hvordan man kan gjenopprette balansen mellom antall fullfinansierte studieplasser i grunnbevilgningen og det faktiske studenttallet på institusjonene. Dette er nødvendig for å opprettholde og også øke antall studieplasser i de nærmeste årene.
- Etablering av flere tusen nye studieplasser vil sterkt begrense det økonomiske handlingsrommet. Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet finansiere 100 % de første to årene ved oppretting av et stort antall studieplasser. Dersom pengene trekkes ut igjen når resultateffekten kommer etter to år, vil dette være mulig innenfor dagens modell.

5.4.2 Rekrutteringsstillinger

Fra 2002 til 2009 økte antallet rekrutteringsstillinger finansiert fra Kunnskapsdepartementet fra 1 517 til 2 977. Tallene inkluderer også private institusjoner. Fordeling av rekrutteringsstillingene de siste årene har hovedsakelig vært resultatbasert. De senere årene er MNT-fagene og profesjonsfagene prioritert. For øvrig skal alle institusjonene selv vurdere oppretting av egenfinansierte rekrutteringsstillinger, både stipendiatstillinger og særlig post doktor-stillinger. Sammenholdt med siste års krav til kompetanseheving har dette vært en villet prioritering, men har samtidig gitt et betydelig ”innhogg” i grunnbevilgningen.

Veksten i rekrutteringsstillinger på 2000-tallet har medført stor oppmerksomhet på finansieringsnivået for stillingene. Utilstrekkelig finansiering vil gå på bekostning av andre kjerneoppgaver.

Tabellen på neste side viser øremerkede bevilgninger til stipendiatstillinger fra Kunnskapsdepartementet. Midler i perioden 2003-2010 beløper seg til mellom 60 mill. kroner og 224 mill. kroner per år, avhengig av antall stillinger det enkelte år.

Tabell 2. Antall stipendiatstillinger, utvikling og bevilgning

	Antall fordelt frem tom. 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antall stipendiater	1517	200	201	100	350	0	350	259	0
Sum fordelte stipendiater	1517	1717	1918	2018	2368	2368	2718	2977	2977
Årlig vekst i %		13,2 %	11,7 %	5,2 %	17,3 %	0,0 %	14,8 %	9,5 %	0,0 %
Sats per ny stilling		600 000	600 000	600 000	600 000	614 500	640 000	800 000	800 000
Nominell bevilgning (i 1000 kr)		120 000	120 600	60 000	210 000	0	224 000	207 200	0
Bev. i 2010 kroner (i 1000 kr)		326 395	255 363	102 760	301 380	0	249 062	213 830	0

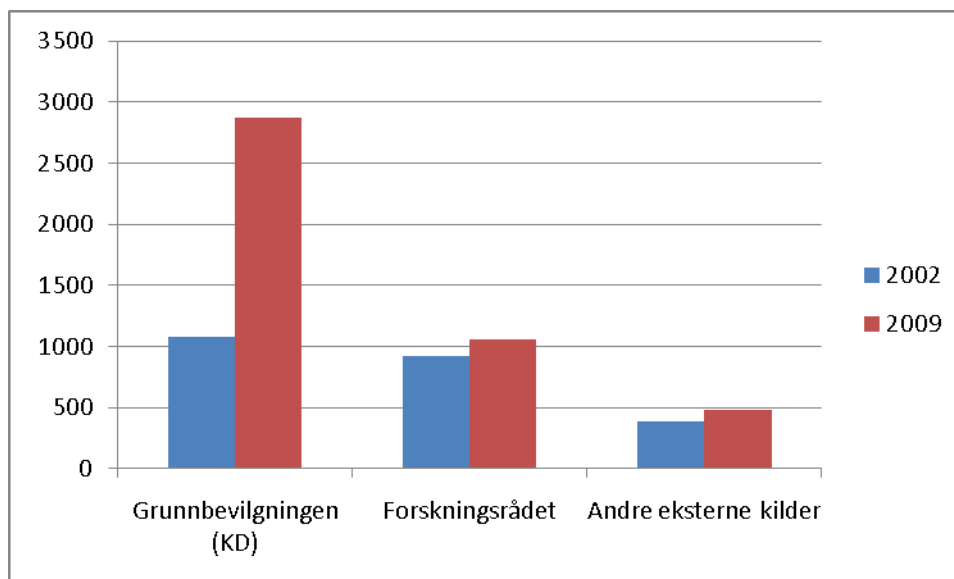
Kilde: Årlige statsbudsjetter

I statsbudsjettet for 2009 ble satsene for nye stipendiatstillinger økt fra 640 000 til 800 000 kroner per år. Av de totalt 2 856 øremerkede stipendiatstillingene over statsbudsjettet, er det kun 210 som er finansiert med ny sats. Differansen mellom ny og gammel sats utgjør i 2010-kroner ca. 136 000 kroner per stilling. For alle de 2 646 stillingene med gammel sats utgjør differansen ca. 360 mill.kroner.

De øremerkede stillingene fra Kunnskapsdepartementet har finansiering over 4 år, inkludert 25 % pliktarbeid. Selve doktorgradsutdanningen tar dermed 3 år. Det er ikke full enighet mellom departementet og sektoren om hva kostnaden for doktorgradsutdanningen er, men det er ikke urimelig å anta at en omforent kostnadssats vil ligge omkring 1 mill.kr. i gjennomsnitt per stilling per år. Kostnadene for året med pliktarbeid vil være noe lavere, da viktige kostnadselementer faller bort, som for eksempel veiledning. Gjeldende sats for nye stillinger vil likevel trolig være for lav til å dekke de totale kostnadene for hele 4-årsperioden. I så fall er den reelle underfinansieringen av stillingene fra Kunnskapsdepartementet større enn de 360 mill.kr. oppgitt over. Stipendiatene fra Forskningsrådet har imidlertid finansiering for bare 3 år, tilsvarende doktorgradsperioden. Kostnadene per år vil derfor være noe høyere for stipendiater med finansiering fra Forskningsrådet, enn for de med finansiering fra Kunnskapsdepartementet.

Forskningsrådet finansierte i 2009 totalt 1 062 stipendiatstillinger, se fig. 3. Ca 85 % av disse har gått til de fire breddeuniversitetene. Dersom man legger til grunn en sats for tilnærmet fullfinansiering på ca. 1 mill. kr., jf. foregående avsnitt, kan en underfinansiering for stipendiater fra Forskningsrådet beregnes til omlag 300 mill. kroner samlet i UH-sektoren. Figuren på neste side viser fordelingen av stipendiatstillinger etter finansieringskilde. Som vi ser er det særlig stillinger direkte fra departementet som har økt i perioden 2002-2009.

Figur 3. Årsverk i stipendiatstillinger i UH-sektoren etter finansieringskilde i 2002 og 2009



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning

Stipendiatstillingene fra KD er som nevnt over finansiert over 4 år, med ett pliktår. Pliktdelen vil kunne redusere noen av institusjonens øvrige kostnader, men det er imidlertid ikke alltid slik at stipendiatenes aktiviteter fullt ut kan erstatte andre kostnader som f.eks. time- og hjelpelærere. Gitt situasjonen med svært mange utenlandske stipendiater, er det fjerde året som pliktår et lite egnet virkemiddel til å nyttiggjøre stipendiaten til undervisning eller forskning.

Hvorfor er bedre finansiering av rekrutteringsstillinger viktig?

Siden stillingene i hovedsak er fulgt opp med øremerkede bevilgninger, har dette vært en betydelig ressurs for institusjonene til faglig prioritering og for å nå rekrutteringsmessige og forskningspolitiske mål. Institusjonen kan velge å allokere rekrutteringsstillinger inn mot fag og temaområder etter institusjonenes egne behov, dog innenfor de føringer på fagområder som er gitt av departementet. De senere årene er matematikk, naturvitenskap og teknologifagene samt profesjonsfagene prioritert. Innenfor rammen av en politisk vedtatt opptrappingsplan, kan dette oppfattes som politiske føringer som er gitt innenfor et prioritert område fra regjeringens side. Satsning på rekruttering har også vært ønsket prioritering fra UH-sektoren. Det viktige i forhold til diskusjonen om handlingsrom er det betydelige press dette har gitt på disponeringen av grunnbevilgningen. Den andre viktige diskusjonen i tilknytning til dette er institusjonenes kapasitet til å følge opp rekrutteringsstillinger på en god måte. Den store økningen i antall stipendiater og postdoktorer har ført til at forholdstallet mellom disse stillingene og antall førsteamanuenser og professorer er fordoblet og lagt press på de ansattes handlingsrom. Fullfinansiering av rekrutteringsstillingene er viktig for å rette opp dette.

Hvordan påvirkes handlingsrommet?

For å vurdere de faktiske kostnadene ved stipendiatstillingene, og dermed skape større forståelse for i hvilket omfang finansieringssatsene gir kostnadsdekning, gjennomfører Kunnskapsdepartementet og Universitets- og høyskolerådet (UHR) en utredning knyttet til

kostnader ved stipendiater. Arbeidet har ikke kommet til endelig konklusjon, men man har bl.a. oppnådd enighet om anslag på de faktiske kostnadene for to stipendiatgrupper, henholdsvis innen realfag/helsefag og innen humanistiske og samfunnsvitenskapelige fagområder. Disse to fagområdene er antatt å representere de dyreste og billigste fagområdene. Gjennomgangen viser at den dyreste gruppen koster nesten 0,3 mill. kroner mer per år enn den rimeligste. Det vil derfor ha betydning for den enkelte institusjon hvilken andel den har innen forskjellige fagområder.

I diskusjonene mellom KD og UHR har man så langt ikke kommet frem til enighet om hvor stor andel av stipendiatkostnadene som dekkes av generelle bevilgninger fra departementet og hvor stor andel som dekkes av den satsen som følger hver stipendiatstilling. Det er behov for mer dokumentasjon og analyse av kostnader knyttet til rekrutteringsstillingene og hvordan en manglende fullfinansiering av disse virker inn på institusjonenes budsjett og disponering av grunnbevilgningen. Justeringen av satsen per stilling til 800 000 kroner, som ble gjort i budsjettet for 2009 rettet opp noe, men vurderes av arbeidsgruppen å være utilstrekkelig for at rekrutteringsstillinger ikke skal legge for stort beslag på grunnbevilgningen. Et alternativ er å oppjustere satsen for alle stillingene direkte finansiert av KD til 800 000 kroner innenfor eksisterende ramme. Det vil gi noe lavere måltall for stipendiatstillinger og på sikt noe færre avlagte doktorgrader. Rekrutteringsstillinger fra Forskningsrådet vil i prinsippet fornyes fortløpende, og etter 3 år vil derfor alle være finansiert etter ny sats.

Det kan også vurderes om departementet for en periode ikke lenger skal øremerke stipendiatstillinger i like stor grad som tidligere. Samtidig er det viktig med en balanse mellom øremerkede stipendiatstillinger og mulighet for opprettelse av post doktor-stillinger. Denne balansen kan delvis oppnås gjennom at det i større grad åpnes for at institusjonene kan omgjøre stipendiatstillinger til post doktor. Dette gir institusjonene større handlingsrom til egne prioriteringer og behov for rekrutteringsstillinger, men vil vanskeliggjøre et nasjonalt overblikk og en sikker kandidatproduksjon til alle deler av samfunnet - i og utenfor academia. En slik ordning må i så fall følges nøye og evalueres etter få år.

Innenfor profesjonsfagene må antall rekrutteringsstillinger økes for at omfanget og kvaliteten på forsknings- og utviklingsarbeid skal heves. Kriterier for fordeling av rekrutteringsstillinger må derfor vurderes.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Kostnadene for stipendiater bør gjennomgås med sikte på finansiering som er mer i samsvar med reelle kostnader.
- Alle rekrutteringsstillinger bør opp på samme bevilgningsnivå. For forskningsrådsfinansierte stipendiater skjer dette automatisk i løpet av tre år. For departementsfinansierte stipendiater må dette skje ved å øke bevilgningen per stilling. Om nødvendig kan dette skje ved å redusere måltallet.
- Øremerkede midler til stipendiater kan vurderes redusert mot tilsvarende økning av frie midler.
- Institusjonene bør få større fleksibilitet til å omgjøre stipendiatstillinger til post doktor-stillinger.
- Kriteriene for tildeling bør vurderes for å fange opp UH- institusjoner under oppbygging, særlig de nye universitetene.

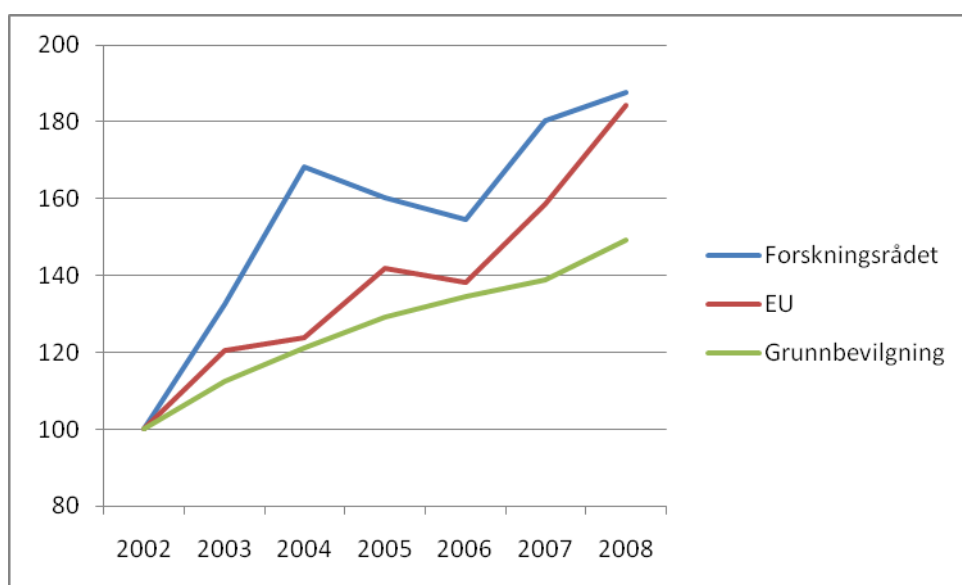
5.4.3 Ekstern finansiering

Ekstern finansiering kan deles inn i henholdsvis bidrags- og oppdragsaktivitet. Bidragsprosjekter vil normalt innebære en større eller mindre grad av medfinansiering fra prosjektutførers side. Samlet brukes forkortelsen BOA om disse aktivitetene. I det følgende blir disse to typene ekstern finansiering behandlet hver for seg.

Bidragsaktivitet (særlig med midler fra Norges forskningsråd og EU)

De to viktigste enkeltkildene til bidragsfinansierte forskningsprosjekter i Norge er Norges forskningsråd og EU. I 2008 innhentet UH-sektoren over 2,2 mrd. kroner til forskningsprosjekter fra disse to kildene. De regnskapsførte inntektene fra Forskningsrådet og EU har siden 2002 prosentvis vokst langt sterkere enn grunnbevilgningen til UH-institusjonene, se figur under:

Figur 4. Relativ vekst grunnbevilgning og eksterne inntekter



Inntekts- og bevilgningsnivået i 2002 = 100

Kilder: Database for statistikk om høgre utdanning og årlige statsbudsjetter

Forskningsrådet står for en vesentlig del av forskningsfinansieringen, og institusjonene må målrettet delta i konkurranse om midler. Forskningsrådets finansieringsrolle har særlig to formål: fremme kvalitet gjennom nasjonale konkurransearenaer og iverksette nasjonale forskningspolitiske prioriteringer.

Norge er i tillegg fullt medlem i EUs rammeprogram for forskning og det er en klar forventning om at norske forskningsmiljøer er aktive innenfor rammeprogrammet og ERC og at Norge henter inn betydelige midler fra EU. Forventningene er bl.a. nedfelt i finansieringssystemet for UH-sektoren, ved at midler både fra Forskningsrådet og EU er innført som resultatbaserte indikatorer i systemet. Disse midlene er selvfølgelig helt nødvendig for at en svært stor del av forskningsaktiviteten kan gjennomføres.

Høyskolene har fått økte muligheter for å konkurrere om midler, slike som VRI-programmet, strategiske høyskoleprosjekter, Praksisrettet FoU og regionale forskningsfond. Dette utvider deres handlingsrom og oppleves som positivt.

Når den eksternt finansierte virksomheten øker, er det kritisk for institusjonens faglige utvikling og økonomi at prosjektene gir muligheter for å arbeide innenfor områder som institusjonen også prioriterer, og at finansieringen er riktig. Hvis man ikke oppnår kostnadsdekning for de elementene som må dekkes fullt ut og medfinansieringen ikke er hensiktsmessig, vil institusjonenes grunnbevilgning bli utsatt for press.

Dersom man får tilslag på søknader som ikke er innenfor områder institusjonen og dens fagmiljøer ønsker å satse langsiktig på, vil dette skape et press i forhold til institusjonens egne prioriteringer hvis ikke prosjektene fullfinansieres. Hvis det å få tilslag på søknader går ut over institusjonenes muligheter til å opptre som strategiske og langsiktige aktører, oppstår det en ubalanse mellom finansieringskanalene og urimelig press på handlingsrommet. Problemstillingen er nærmere drøftet i kap. 5.5 om samspillet mellom grunnbevilgningen og ekstern bidragsfinansiering.

Oppdragsaktivitet

Oppdragsprosjekter skal i prinsippet være fullfinansiert av oppdragsgiver. Hvis oppdragsvirksomheten gir overskudd, kan dette legges til virksomhetskapitalen (egenkapitalen), og benyttes fritt av institusjonen. Det vil kunne styrke økonomien. Alt fra forskning til etter- og videreutdanning (EVU) omfattes av oppdragsaktivitet. EVU er særlig viktig for høyskolene. Det er en forventning om at UH-institusjonene skal øke sin eksterne aktivitet, jf. sektorens formidlings- og samfunnsoppdrag. Realistisk sett vil neppe all oppdragsaktivitet kunne være fullfinansiert til enhver tid. Det er trolig større forventning i KD enn hos UH-institusjonene og andre oppdragsgivere, om at dette alltid skal gi et overskudd. Det vil kreve endring av samarbeidskulturen og tydeligere grep hos institusjonene for å sikre seg mot uønsket underfinansiering.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Institusjonene forutsettes å finansiere deler av sin forskning gjennom midler fra Norges forskningsråd. Dette skal sikre kvalitet gjennom nasjonal konkurranse og gi muligheter for å iverksette nasjonale prioriteringer. Arbeidsgruppen vil særlig peke på at det er avgjørende at institusjonene setter strategiske mål for sin eksterntfinansierte forskning slik at denne finansieringen kan styrke institusjonenes egne mål. Arbeidsgruppen mener videre det er avgjørende at prosjektene finansieres slik at medfinansiering ikke svekker institusjonenes handlingsrom for egne strategiske prioriteringer.
- Tilsvarende er det klare politiske forventninger om at særlig universitetene skal øke sin finansiering fra EU. EU-finansiering forutsetter som regel en viss egenfinansiering. Arbeidsgruppen anbefaler at institusjonene etablerer gode prinsipper for å kalkulere slike prosjekter. Hvis eksterne prosjekter underfinansieres i forhold til nødvendig kostnadsdekning, vil dette kunne sette press på grunnbevilgningen.
- Oppdragsaktivitet skal i prinsippet være fullfinansiert. UH-institusjonene må styrke sin evne til riktig kostnadsberegning av slike prosjekter. Et eventuelt overskudd av oppdragsaktivitet gir institusjonene egenkapital som igjen bidrar til å øke handlingsrommet.

5.4.4 Ulike kostnadsdrivere

Kompensasjon for prisvekst

Institusjonene i UH-sektoren kompenseres for forventet prisvekst ved at budsjettrammen økes med den antatte prisutvikling for det enkelte budsjettår. Dersom priskompensasjonen tilsvarer den faktiske prisutvikling, vil institusjonene få full kompensasjon for prisutviklingen. Dersom den faktiske prisutvikling er høyere enn den innlagte kompensasjon, vil det bli en underkompensasjon. Ved lavere faktisk prisutvikling enn innlagt kompensasjon, vil det kunne bli en overkompensasjon. Her er den innlagte kompensasjon for forventet prisutvikling kjent hvert budsjettår, men det finnes ingen indeks for den faktiske prisutvikling som kun dekker UH-institusjonene. Derfor kan man ikke si eksakt om priskompensasjon samsvarer med den faktiske prisutvikling. I vedlegg 4 er den innlagte priskompensasjon i de årlige budsjettene i perioden 2003-2010 sammenlignet med to indekser: Konsumprisindeksen (KPI) og NIFU STEPs indeks over prisutviklingen ved statlig FoU-arbeid. Sistnevnte er lagt inn med en prognose for utviklingen i 2010.

Den innlagte priskompensasjon ligger klart over konsumprisindeksen, men KPI er ikke helt relevant for prisutviklingen i UH-sektoren. Hvorvidt indeksen for statlig FoU-arbeid er dekkende for den samlede aktiviteten er ikke klart, men i den grad den kan benyttes som prisindikator, er den innlagte priskompensasjon rimelig nær den faktiske prisutvikling over tid.

Dersom man etablerte en prisindeks kun for UH-institusjonene, og samtidig kompenserte for den årlige prisstigning, ville det bety at sektoren ble ”automatisk” kompensert også for kostnadsøkninger den selv har ansvaret for og kan påvirke. En vurdering av om den innlagte priskompensasjon er tilstrekkelig for å dekke den faktiske prisutviklingen, er avhengig av at det finnes en relevant indeks å sammenligne med.

Arbeidsgruppens oppsummering

- Kompensasjon for prisvekst har vært på samme nivå for UH-sektoren som for andre institusjoner i staten. Det eksisterer ikke eksakte tall fra sektoren, men NIFU STEPs anslag i utviklingen for statlig FoU følger samme hovedtrekk som den bevilgede kompensasjonen.

Lønnsutvikling og personalkostnader i sektoren

Et element i den samlede prisutviklingen som omtales i avsnittet ovenfor, er utviklingen i lønnskostnader. Den samlede innlagte priskompensasjon deles i kompensasjon for henholdsvis lønnsøkning og prisvekst på andre varer og tjenester. For å finne om den årlige innlagte lønnskompensasjon tilsvarer den faktiske lønnsutvikling i UH-sektoren, er man avhengig av en relevant indeks. På samme måte som for den generelle prisutvikling, mangler en indeks for lønnsutviklingen som bare omfatter UH-institusjonene. I vedlegg 4 er den innlagte lønnskompensasjonen sammenlignet med den faktiske lønnsutviklingen i staten.

UH-sektoren har helt fra høyskolereformen i 1994 arbeidet systematisk med å bedre kompetansen hos ansatte. Dette har i første rekke omfattet undervisnings- og forskningspersonalet, men det har også vært nødvendig med kompetanseøkning for administrativt ansatte. NOKUTs (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) krav om en gitt prosent med førstekompetanse i fagstabene har ytterligere økt kompetansekravet i sektoren. Kompetansen er bygget opp gjennom intern opplæring og opprykk, men det har også skjedd

gjennom tilsetting av personell med høyere kompetanse. Siden kompetansebehovet har omfattet hele UH-sektoren, har det resultert i konkurranse om ansatte med førstekompetanse, og dermed også gjort det nødvendig med økt lønn for å tiltrekke seg eller beholde denne gruppen ansatte. Det er derfor grunn til å tro at økningen i lønnskostnader har vært høyere i UH-sektoren enn ellers i statlig sektor.

Gruppens syn er at lønnsøkning som følge av eksterne beslutninger (lønnsoppgjør) må kompenseres fullt ut. Mye av lønnsveksten er dessuten knyttet til opprykksordningen fra førsteamanuensis til professor, også dette eksternt og nasjonalt bestemt. Det er ikke urimelig at institusjonene også kompenseres for dette. Der institusjonene har et ønske om å tiltrekke seg de dyktigste fagfolkene gjennom ekstra gode lønnsbetingelser, må dette dekkes innenfor egen ramme.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen ber om at det i nært samarbeid med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene gjøres en gjennomgang av lønnsutvikling i sektoren, for å vurdere i hvor stor grad denne avviker fra kompensasjon for lønnsøkning og hvordan dette eventuelt påvirker handlingsrommet. Gruppen mener lønnsvekst som skyldes eksterne beslutninger (lønnsoppgjør og opprykk) skal kompenseres gjennom grunnbevilgningen.

Premie til Statens pensjonskasse

Ved overgang til nettobudsjettering i perioden 2002-2004 ble ansvaret for betaling av arbeidsgivers andel av premien til Statens pensjonskasse (SPK) overført til institusjonene. Samtidig ble budsjetttrammene økt tilsvarende den premiesatsen som gjaldt på overføringstidspunktet. I ettertid har premiesatsen til SPK endret seg uten at den innlagte kompensasjon er blitt justert. Spesielt ved den relativt store økningen i pensjonspremie fra 2008 til 2009 har det vært reist spørsmål om den innlagte kompensasjon har vært tilstrekkelig for å dekke kostnaden. Vedlegg 4 viser den faktiske premiesatsen til SPK sammenlignet med den innlagte kompensasjon. Selv med svingninger i premiesatsen til SPK har den innlagte kompensasjonen frem til og med år 2010 faktisk vært noe høyere enn pensjonskostnaden. Pensjonspremien har økt fra 2008.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen ser at kompensasjonen til SPK varierer over tid, men vil påpeke at institusjonene ikke kan forventes å forskuttere denne utgiften flere år av gangen. Dersom premiesatsen i 2011 blir tilsvarende den i 2010, vil innlagt kompensasjon måtte økes for å dekke pensjonskostnaden til SPK.

Styringssignaler og administrative oppgaver

Nettobudsjettering medfører behov for å avklare hvem som har ansvar for å finansiere hvilke oppgaver. Det er nødvendig å finne en balanse mellom selvstendig budsjettansvar, der institusjonene må finne rom for forbedringer innenfor rammen, og statlig styrte endringer der institusjonene kan forvente økt finansiering for nye oppgaver. Kjernespørsmålene knyttet til dette, er om det er mulig å realisere pålagte oppgaver innenfor de budsjettmessige rammene som er satt for institusjonene, og om bredden av pålagte oppgaver og politiske føringer og forventinger er håndterbare.

Det gis en rekke føringer og pålegg i dokumenter knyttet til statsbudsjettet (Prop. 1 S og etterfølgende tildelingsbrev/tilskuddsbrev) og i etatsstyringsmøtene/dialogmøtene knyttet til infrastruktur og administrative støtteoppgaver. Disse har som regel økonomiske konsekvenser som institusjonene må dekke innenfor egen ramme. Gruppen har fått flere innspill på slike krav og føringer de siste årene. De viktigste synes å være:

- bygg og vedlikehold av bygningsmassen (for de av universitetene som eier egne bygg) og investering i infrastruktur og utstyr. Dette inkluderer også krav til universell utforming og annen tilrettelegging for funksjonshemmede
- forbedring av kvaliteten i forvaltningen slik at de oppfyller lover, regler og normer for god praksis, krav/pålegg når det gjelder HMS og miljøledelse, kvalitetssystem og etikk, risikovurdering, døgnåpen forvaltning, Diploma Supplement/ECTS, system og regler for anskaffelser og nye IT-systemer for rapportering etc.
- likestillingsarbeid, både med hensyn til ansatte og rekruttering av studenter (kjønn, minoriteter, funksjonshemmede)
- førstelektorprogram/kompetanseheving i høyskolene
- øke ambisjonsnivået for innhenting av forskningsmidler fra EU og Norges forskningsråd
- bidrag til utredninger på vegne av departementet
- prioritere museenes virksomhet, inkludert sikring og bevaring av samlinger.

For de institusjonene som eier bygg er vedlikehold av bygningsmasse en særlig krevende utgiftspost. Etter overgangen til nettobudsjettering har de selvforvaltende institusjonene ansvar for å prioritere vedlikehold innenfor egne rammer. Universiteter og høyskoler har gitt tilbakemelding om et stort vedlikeholdsetterslep. I den grad institusjonene selv må dekke dette etterslepet innenfor egne rammer, vil det redusere handlingsrommet for andre satsinger. Det gis også særskilte øremerkede bevilgninger til bygg og vedlikehold. Ombygging for å tilfredsstille nye bygningstekniske krav, eller for å oppdatere bygninger til å møte nye behov, vil koste penger. Samme problemstillinger gjelder også for institusjonene innenfor husleieordningen, i den grad husleie må dekkes innenfor egen ramme. Nybygg kan redusere handlingsrommet for selvforvaltende institusjoner fordi eventuelt økte driftskostnader, for eksempel pga. større lokaler, ikke kompenseres. Institusjoner innenfor husleieordningen har ofte måttet leie på det private markedet i påvente av nye bygg, noe det i liten grad har vært kompensert for. Det er også for denne kostnaden behov for bedre analyse av konsekvensene for institusjonenes økonomi.

Også når det gjelder vitenskapelig utstyr er det et stort etterslep og behov for nyanskaffelser. Avsetning i forskningsfondet til infrastruktur gir en viktig forbedring og forutsigbarhet, men det bør fremskaffes bedre oversikt over hvordan etterslepet i utstyrsinvestering må dekkes av institusjonenes egne rammer.

Hvordan påvirkes handlingsrommet?

Ulike føringer og pålegg i bredden av institusjonens virksomhetsområder kommer samtidig som man oppfordres til tydeligere prioriteringer. Dette kan oppfattes som kryssende hensyn som bidrar til at midler blir spredt tynt utover mange områder, og dette truer igjen kvaliteten i et langsiktig perspektiv. Kostnadene er svært vanskelig å anslå, men vi antar at de er betydelige. Det er rimelig å forvente en tilpasning i institusjonene for å imøtekomme ulike krav og behov uten at det alltid skal ledsages av friske midler. Omfanget er imidlertid blitt stort og kommer på toppen av andre pålegg, noe som gjør det krevende å implementere kravene.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen etterlyser en helhetlig og felles gjennomgang av den administrative virksomheten for å bedre støttefunksjonene til kjernevirksomheten, jf. også vurderinger i kap. 6.2.
- Arbeidsgruppen anbefaler at det gjøres analyse av konsekvensene for institusjonenes økonomi, særlig av utgifter til bygg og vedlikehold, samt fornying av utstyr.
- Arbeidsgruppen legger til grunn at kostnadskrevende endringer i bygg, infrastruktur og støttefunksjoner i størst mulig grad må fullfinansieres gjennom økt rammebevilgning, slik at dette ikke reduserer handlingsrommet for å sikre kvaliteten i primæraktivitetene.

Randsoneorganisering – bidrag til større handlefrihet?

UH-institusjonene har fått utvidet handlingsrommet, blant annet gjennom større fullmakter enn tidligere, for organisering av den eksternt finansierte virksomheten. Stortinget ba ved behandling av St. meld. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* om at regjeringen skulle legge til rette for at institusjonene har fullmakt til å organisere såkalt randsoneaktivitet i aksjeselskap, jf. Innst. S. nr. 337 (2000-2001).

Etter vedtak i Stortinget gir departementet institusjonene fullmakt til å opprette selskaper med slikt formål, i tråd med nærmere regler fastsatt av departementet. Fullmaktene til å opprette selskap kan inndras av departementet dersom eierskapsforvaltningen er mangelfull. Overskudd i form av utbytte eller inntekter fra salg av aksjer i slike selskaper, legges til institusjonenes virksomhetskaptal.

Eksternt finansiert virksomhet vil som oftest være naturlig å organisere inn i institusjonenes egen kjernevirksomhet, for eksempel innenfor forskning. Dette vil typisk gjelde for 'normale' EU- og forskningsrådsfinansierte prosjekter. Organisering utenfor institusjonene som statlige forvaltningsorganer vil først og fremst være aktuelt når det dreier seg om satsing av stort omfang, med lang varighet, med betydelig ekstern finansiering og i samvirke med kommersielle aktører. Dette kan gjelde for enkelte av de mest interessante spissmiljøene innenfor områder som medisin, bioteknologi, IKT, energi etc.

I slike tilfeller er det ikke enkelt å organisere universitetenes deltagelse på en måte som tilfredsstiller statens krav til økonomiforvaltning og kommersielle aktørers ønske om fleksibilitet og smidighet. Riktignok kan institusjonene delta i aksjeselskaper formelt sett, men regelverket for disse er i praksis så stivbent at det ofte ikke er attraktivt.

De praktiske problemene vil ofte være av mer prosaisk art, knyttet til 1) moms-regelverket, 2) personalforhold og 3) finansieringssystemet. Her ligger reelle begrensninger på dagens handlingsrom – for eksempel:

- momsregelverket fordyrer transaksjoner mellom institusjonene og aksjeselskap i så stor grad at det i seg selv kan være prohibitivt
- hvis ansatte helt eller delvis forflyttes til et aksjeselskap i en periode skaper det problemer for pensjonsforholdene
- flyt av medarbeidere motsatt vei – fra et aksjeselskap til universitetet eller høyskole - begrenses av adgangen til midlertidige ansettelser

- stipendiater må formelt sett ha hovedveileder ved universitetet eller høyskole selv om et aksjeselskap kan tilby en like kompetent veileder
- en forskers hovedadresse ved publisering og prosjektfinansiering gir utslag i finansieringssystemet og gjør at universiteter og høyskoler holder fast ved nøkkelmedarbeidere selv om det kunne vært hensiktsmessig å overføre dem til et aksjeselskap i en periode. Hvis vedkommende aksjeselskap er majoritetseid av andre enn institusjonen, kan dette bli en hindring.

Dette er bare eksempler på praktiske barrierer som gjør samhandling av denne typen – langsiktig oppbygging av kompetanse i AS-form – vanskelig. Hvis det er ønskelig å gi universitetene større handlingsområde på dette området, bør regelverket legges om for å realisere et slikt mål. Det ville gi universitetene større muligheter for å kombinere det beste av to verdener – akademisk tyngde med kommersiell dynamikk.

Hvorfor er fullmakter for organisering av eksternt finansiert virksomhet viktig?

Nevnte fullmakter gir institusjonene organisatorisk handlingsrom til selv å bestemme hvilken aktivitet som mest hensiktsmessig utføres innenfor institusjonens organisasjon, og hvilken som mest hensiktsmessig utføres i et selskap. Utviklingen har vist at aktivitet med et næringsmessig preg, for eksempel oppdragsaktivitet, ofte organiseres i aksjeselskap. Aksjeselskapene kan også ha andre eiere enn vedkommende universitet eller høyskole, noe som kan legge til rette for samhandlingsarenaer med andre aktører.

Hvordan påvirker institusjonenes utvidede fullmakter handlingsrommet?

I mulighetene for å etablere selskaper ligger det samtidig noen begrensninger. Etableringen av denne type selskaper må blant annet betraktes ut fra det mangfold av randsoneselskaper som er skapt med tilknytning til ulike fagmiljøer i universitets- og høyskolesektoren. Det at institusjonene selv kan forvalte eierskap i selskaper, kan ha gitt som resultat at oppdragsvirksomheten i større grad enn før blir styrt i henhold til institusjonens mål, og ikke ut fra faglige og økonomiske hensyn i enkelte forskergrupper.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Mulighetene for å forvalte eierskap i selskaper som driver bidrags- og oppdragsvirksomhet tilknyttet universiteter og høyskoler, har åpnet for mer overordnet styring og planlegging fra styre og ledelse når det gjelder oppdragsvirksomhet. Regelverket rundt randsoneraktiviteter bør imidlertid justeres for å kunne utnytte handlingsrommet og samhandling med universiteter, høyskoler og instituttsektoren bedre.

5.5 Samspillet mellom grunnbevilgning og ekstern finansiering

Eksterne bidragsmidler til forskning, enten det er fra Norges forskningsråd, EU eller andre kilder utgjør et grunnlag og en mulighet for at UH-institusjonene kan realisere egne strategier og prioriteringer. Av disse er Forskningsrådet klart den viktigste i omfang, og fokus i det følgende vil primært ligge på Forskningsrådet. Forskningsrådet er et instrument for nasjonale prioriteringer i forskningspolitikken.

Mekanismene for samspillet mellom grunnbevilgning og eksterne midler vil være de samme også for EU-midler, men norske myndigheter kan mer direkte påvirke betingelsene for midler fra Forskningsrådet. Ekstern finansiering vil bidra til å utvide handlingsrommet gjennom mulighetene for å styrke arbeidet mot faglige mål og prioriteringer. Som nevnt foran utfordrer

dette institusjonene til å utnytte midlene strategisk og gir muligheter i kombinasjonen av de ulike finanseringskildene.

Hvorfor er samspillet mellom grunnbevilgning og ekstern bidragsfinansiering viktig?

Eksterne ressurser innebærer at forskningsaktiviteten ved institusjonen kan bygges opp til et større omfang enn den ellers ville hatt. Det å vinne frem i konkurranser om eksterne forskningsmidler utvider dermed institusjonenes handlingsrom, også gjennom større mulighet for inntekter fra den resultatbaserte omfordelingen (RBO). Det er rimelig at institusjonene aktivt utnytter mulighetene som ligger i de nasjonale prioriteringene i Forskningsrådet. Konsekvensen av å vinne i nasjonale og internasjonale konkurranser om forskningsmidler har selvsagte fordeler, men *også* den side at de interne ressursene skal matche de eksterne bidragsmidlene. Det er derfor nødvendig at institusjonene har gode prinsipper for hvilken medfinansiering som kan aksepteres og hvilke kostnader som må dekkes fullt ut. At en vitenskapelig ansatt anvender egen forskningstid og driftsmidler inn i forskningsrådsprosjekter som man selv har valgt å søke på, vil som regel være akseptabelt, mens man ikke uten institusjonens vedtak kan binde opp andre ressurser som har alternativ anvendelse. I så tilfelle må institusjonen bidra for å realisere de eksterne forskningsprosjektene, fremfor for eksempel i stedet å bruke midlene til å bedre forskningsvilkårene generelt, støtte opp om nye, lovende miljøer eller utvikle studieporteføljen. Det vises også til kap. 5.4.2 om at stipendiatstillinger utgjør store deler av forskningsrådsfinansierte prosjekter. Det vil oppstå en ubalanse i samspillet mellom grunnbevilgningen og den eksterne bidragsfinansieringen, hvis ekstern forskningsfinansiering innskrenker øvrig bruk av institusjonens ressurser så mye at deres evne til å opptre som langsiktige strategiske aktører undergraves. Grunnlaget for institusjonenes autonomi vil kunne være truet.

Hvordan kan samspillet bli bedre?

Balansen kan ivaretas på flere måter: en større andel av forskningsmidlene kan kanaliseres direkte til institusjonene uten nasjonal konkurranse, eller eksterne finansieringskilder må i større grad dekke institusjonenes reelle kostnader ved gjennomføring av forskningsprosjektene. Det vil være påkrevet å få til et godt samspill mellom institusjonenes egne prioriteringer og midler, og nasjonale prioriteringer finansiert gjennom Forskningsrådet. Den første løsningen griper inn i balansen mellom de ulike finansieringskanalene i forskningssystemet. Eventuelle endringer i denne balansen må overveies nøye, og arbeidsgruppen har ikke vurdert dette.

I norsk sammenheng har Norges forskningsråd en viktig rolle å spille som ekstern kvalitetssikrer av forskningen, og Forskningsrådet er også sentral for å ivareta nasjonalt prioriterte områder og satsninger. Det taler mot å rokke ved balansen mellom de ulike finansieringskildene. Men arbeidsgruppen vil her peke på at forskningsbevilgningene gjennom Forskningsrådet de siste årene er økt vesentlig mer enn bevilgningene direkte til institusjonene, jf. kap. 5.4.

Arbeidsgruppen vil dessuten anbefale større grad av fullfinansiering og at det utvikles klare og gode prinsipper for ekstern finansiering. Institusjonene må håndheve slike prinsipper i egen organisasjon. Rekrutteringsstillinger bør normalt gis fullfinansiering og tilsvarende bør kostnader knyttet til laboratorier og utstyr andelsmessig kunne dekkes. En slik omlegging vil ikke svekke Forskningsrådets rolle som ivaretaker av kvalitet og relevans, og heller ikke dets rolle som strategisk aktør. Det forutsetter at institusjonene beregner og synliggjør de faktiske kostnadene forbundet med eksternt finansiert prosjektforskning. Konsekvensen av en slik

omlegging vil kunne bli færre, men riktigere finansierte prosjekter i forhold til kostnadsbildet. Finansieringen fra Forskningsrådet vil stadig utgjøre et vesentlig bidrag til å øke forskningsomfanget ved UH-institusjonene, samtidig som det vil muliggjøre en bedre utnytting av samspillet mellom finansieringskanalene.

Institusjonene har god nytte av kvalitetssikringen som ligger i Forskningsrådets søknadsevalueringer i sitt eget utviklingsarbeid. "Nesten-vinnerne" vil mer målrettet kunne rustes for å nå opp i fremtidige konkurranser. Det vil være et viktig tiltak for å sikre bredde og ettervekst. Institusjonene vil også i større grad kunne velge – ut fra egne strategiske vurderinger og prioriteringer - å sette inn egne ressurser for å bygge enda sterkere spissmiljøer rundt vinnerne av konkurranser. Klare prinsipper for finansiering av bidragsprosjekter fra Forskningsrådet vil styrke institusjonenes eget langsiktige, strategiske utviklingsarbeid, og dermed bidra til å styrke deres autonomi og strategiske kapasitet.

Eksterne forskningsmidler gjennom tematisk rettet programforskning kan av institusjonene og forskningsmiljøene også oppleves som en begrensning i handlingsrommet for egne prioriteringer; "forskere må gå etter pengene". Mulighetene for å oppnå ekstern finansiering vil avhenge av graden av match mellom profilen på utlysningene og den faglige profilen på miljøene. Det berører også spørsmålet om balansen mellom ulike virkemidler i Forskningsrådet er riktig. Er det for mye tematisk programforskning sammenlignet med fri prosjektstøtte/ikke-tematiske virkemidler? Det vil være viktig å balansere størrelsen på de ulike virkemidlene i Forskningsrådet slik at bredden av fagmiljøer vil kunne ha rimelige muligheter til oppnå finansiering fra den nasjonalt sett desidert viktigste finansieringskilden for forskning. Arbeidsgruppen vil påpeke at veksten i forskningsbevilgningene kanalisert gjennom Forskningsrådet i større grad må innrettes for å støtte opp om UH-institusjonenes forskningsvirksomhet, og særlig deres grunnforskningsansvar og behovet for forskning som kan styrke profesjonsutdanningene.

EU har hittil vært en relativt beskjeden kilde til forskningsmidler for norske UH-institusjoner. Forskningsrådet betyr mer enn ti ganger så mye målt i inntekter. Det å vinne frem på EU-arenaene kan være et tegn på kvalitet, og det er viktig å være en del av internasjonale forskningsnettverk. Den norske kontingenten til EUs forskningsprogrammer er sterkt økende, og forventningene til at Norge skal hente tilbake midler fra EU skrus tilsvarende opp. UH-institusjonene må lykkes overfor EU for å sikre Norge som en aktiv deltaker i det europeiske forskningssamarbeidet. Det er krevende å søke EU-midler, og særlig de store UH-institusjonene har et stort ansvar. Det er viktig å ha ekstra oppmerksomhet på konsekvensen av å vinne frem i EU-forskningen, særlig fordi norske myndigheters handlingsrom for å påvirke samspillet er langt dårligere overfor denne finansieringskilden enn overfor Forskningsrådet.

Arbeidsgruppens anbefaling

- For å ha et godt samspill mellom institusjonenes egne prioriteringer og tilgangen på eksterne inntekter, må grunnbevilgningen, og særlig de frie midlene, gi rom for å gjøre egne strategiske prioriteringer og sikre den langsiktige grunnforskningen og gode forskningsvilkår i bredden.
- Både forskningsrådsmidler og EU-midler er viktig for institusjonenes forskning. Institusjonene må selv ta ansvar for å utnytte muligheter for ekstern finansiering for å realisere sine egne strategier. Kvalitetsvurdering av søknader og konkurranse om midler er viktig for institusjonenes utnytting av sitt handlingsrom for egne prioriteringer og fordeling av midler.

- Tildelinger fra Norges forskningsråd kan redusere institusjonenes handlingsrom for egne forskningsprioriteringer der deres egenfinansiering blir for stor eller uhensiktsmessig og dermed binder opp mye av grunnbevilgningen. Det vil derfor være viktig at veksten i forskningsbevilgningene kanalisert gjennom Forskningsrådet i større grad støtter opp om universiteter og høyskolars forskningsansvar.
- Arbeidsgruppen ber om at prinsipper for finansiering fra Norges forskningsråd vurderes, slik at man kan få riktigere finansiering av kostnadselementer som rekrutteringsstillinger, drifts- og utstyrskostnader i prosjektene.

5.6 Konsekvenser for ansattes vilkår

De siste årenes økte fokus på rapportering fra myndighetene får innvirkning på den enkelte ansatte, som må bruke en større del av sin arbeidstid på å gi tilbakemeldinger om eget arbeid. Tilsvarende vil søknadsskriving ta uforholdsmessig stor del av arbeidstiden.

Arbeidspress og tidspress

Et begrenset handlingsrom fører til at institusjonenes økonomiske muligheter til å finansiere forskning i bredden gjennom driftsmidler og tid til forskning svekkes. Når institusjonene ikke ønsker eller har mulighet til å avvike og/eller redusere annen virksomhet (som for tiden ikke er politisk prioritert eller har svak studenttilgang), blir denne virksomheten opprettholdt uten at det finnes økonomiske midler til å drive den forsvarlig. Dette påvirker i stor grad arbeidsvilkårene til de ansatte.

Av Forskerforbundets store arbeidstidsundersøkelse fra 2009⁷ går det frem at de universitets- og høyskoleansatte oppfatter at kontrollen over egen arbeidstid er svekket de siste årene. 79 % av respondentene oppgir at det ikke er tilstrekkelig tid til FoU innen normalarbeidsdagen og 86 % oppgir at mangel på sammenhengende tid innen ordinær arbeidstid er et problem. De ansatte i sektoren mener følgelig at deres handlingsrom er svekket. Særlig i stillingskategoriene professor og førsteamanuensis, altså de tradisjonelle akademiske universitetsstillingene, er det mange som har en slik oppfatning. Tid til forskning er også etterspurt i høyskolesektoren. Oppfatningen blant de vitenskapelig ansatte i sektoren er altså utvetydig at deres handlingsrom er blitt mindre.

Flere undersøkelser har pekt på at vitenskapelig ansatte har et høyt antall arbeidstimer i en gjennomsnittsuke. Resultatene fra en tidligere NIFU STEP-undersøkelse⁸ viste gjennomsnittlig 48,5 timer per uke, mens Forskerforbundets siste medlemsundersøkelse (som inkluderte rekrutteringsstillinger) kom frem til en gjennomsnittlig arbeidsuke på 47,8 timer. Forskerforbundets rapport drøfter utfordringer knyttet til egenrapportering i disse undersøkelsene, men tendensen viser at vitenskapelig ansatte opplever at de har et høyt antall arbeidstimer i uken.

Arbeidsvilkår i norsk forskning og høyere utdanning

I Kunnskapsdepartementets oppsummering av erfaringene med Kvalitetsreformen⁹ heter det:

⁷ Forskerforbundet: *Tid til forskning og utviklingsarbeid*. Rapport fra medlemsundersøkelse våren 2009. Skriftserien 4/2009.

⁸ NIFU STEP skriftserie 16/2001 *Forskningsvilkår ved universiteter og høyskoler*.

⁹ St.meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning*.

”Evalueringsforskerne finner at de foreliggende undersøkelsene kan peke i noe ulike retninger. Likevel finner de det sannsynlig at ansatte i mange fagmiljøer har kommet i en situasjon der det er blitt vanskeligere å finne tid til forskning, og særlig sammenhengende tid. I evalueringsrapporten sies det at arbeidet med nye studietilbud, økt vekt på veiledning og tilbakemelding og administrativt arbeid kan ha medført redusert tid til forskning.”

Det har vært utfordringer knyttet til innføringen av nye studieprogram, studieformer og grader. Evalueringen trekker frem at det kan se ut som noen av disse utfordringene har medført strukturelle endringer som gjør at det har blitt vanskeligere å finne tid til forskning.

Blant resultatene i en nasjonal undersøkelse om arbeidsvilkår i norsk forskning (utført av NIFU STEP ved årsskiftet 2007-2008)¹⁰ er det verdt å merke seg følgende konklusjoner:

- ansatte opplever at gjeldende organiseringsformer innen administrasjon og undervisning bidrar til mindre sammenhengende tid til forskning
- et flertall av respondentene er misfornøyd med tilgangen til økonomiske ressurser, og opplever at forventningen om å skaffe ekstern finansiering har økt fra de ble ansatt
- kvinnelige forskere oppgir at de er mindre fornøyd med tilgang på sekretærpersonell enn sine mannlige kollegaer, og er mer misfornøyd når det gjelder kommunikasjon med ledelsen.

I kap. 5. diskuteres det hvorvidt det økonomiske fokuset på studiekvalitet, definert som studentgjennomstrømming og dermed undervisning og individuell studentoppfølging, har redusert handlingsrommet på institusjonene. Dersom dette er tilfelle, vil det kunne oppfattes som et strukturelt press på de ansatte for å prioritere denne delen av arbeidet, noe som reduserer tid til forskning.

Det at den største økningen i FoU-bevilgninger har kommet til tidsavgrensede og ikke fullfinansierte forskningsprosjekter, har også konsekvenser for tilsettingsvilkårene for mange vitenskapelig ansatte. Dette fører til at institusjonene hyppig bruker midlertidig tilsetting og at forskerrekruertene dermed utsettes for uforutsigbarhet i lange perioder. Det vises til kap. 6.3.

Å løse sektorens strukturelle økonomiske problemer ved at personalet jobber gratis overtid ut over arbeidsmiljølovens bestemmelser, er naturligvis uholdbart. De siste årene er problemet derfor en del steder forsøkt begrenset, blant annet ved at mangfoldet av tilbud er redusert og ved at undervisningskvaliteten er svekket gjennom bruk av store forelesninger og mindre individuell oppfølging av studentene. Denne løsningen er heller ikke bærekraftig. Arbeidsgruppens mandat slår for eksempel fast at handlingsrommet ikke kan økes ved å gå inn på effektiviseringstiltak som reduserer undervisningskvaliteten. Norsk Studentunion og Studentenes Landsforbund har ved flere anledninger tatt opp denne utviklingen og krevd mottiltak.

Samlet sett er det liten tvil om at de ansatte i dag har langt mindre innflytelse over egen arbeidssituasjon enn de hadde for 10-15 år siden. (Se særmerknad under.) Dette kan begrunnes i en kombinasjon av svekket demokratisk innflytelse og svekket økonomisk handlingsrom ved institusjonene. Insentivene og forventningene om å nå opp i konkurransen om forskningsrådsmidler og EU-midler avspeiler seg i de ansatte arbeidssituasjon. Det vises

¹⁰ NIFU STEP rapport 9/2009 *Arbeidsvilkår i norsk forskning*.

her til forutgående drøftinger og også til kap. 6.1. Ansatte i sektoren oppfatter at deres handlingsrom er blitt svekket de siste årene¹¹. Arbeidsbelastningen har økt, demokratiske organer har mistet innflytelse, forskningsmulighetene og -friheten er kommet under press. Denne virkelighetsoppfatningen må tas på alvor slik at de ansatte i større grad kan få arbeidsforhold som gjør dem i stand til å utføre de forpliktelser de har etter universitets- og høyskoleloven.

Særmerknad: Arbeidsgruppens medlemmer Paul Chaffey og Arvid Hallén mener at gode arbeidsvilkår er vesentlig for kvalitet i forskning, men er ikke enig i at man på generelt grunnlag kan hevde at de ansatte ved universitetene og høyskolene generelt har langt mindre innflytelse over sin egen arbeidssituasjon i dag enn for 10-15 år siden.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen ser de ansattes arbeidsvilkår som en viktig forutsetning for institusjonenes handlingsrom.
- Arbeidsgruppen vil be om at det nedsettes et hurtigarbeidende utvalg som kommer med forslag til konkrete tiltak som kan bedre FoU-mulighetene for de ansatte i UH-sektoren.
- Arbeidsgruppen anbefaler at en ny tidsbruksundersøkelse iverksettes, jf. St.meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*. Sammenhengende tid til forskning må særlig undersøkes.

5.7 Oppsummering

I gjennomgangen av handlingsrommet vurderer arbeidsgruppen de økonomiske forholdene til å ha størst betydning. Et økonomisk handlingsrom er viktig for at UH-sektoren skal kunne gjennomføre sine kjerneoppgaver, tilpasse seg nye og endrede forutsetninger og foreta nødvendige strategiske valg. De økonomiske betingelsene påvirkes imidlertid av mange aktører og et forutsatt samspill mellom dem.

Overgang til nettobudsjettering for de statlige institusjonene, felles lov og finansieringssystem med delvis resultatbasert tildeling for alle UH-institusjonene, har gitt styrene økt handlingsrom og gitt dem større ansvar for utviklingen av institusjonene.

Bevilgningene til sektoren har hatt en realøkning de senere årene, i all hovedsak knyttet til øremerket aktivitet. Samtidig med budsjettveksten har det kommet nye oppgaver, både som direkte føring og som målsettinger og forventninger til sektoren. Politiske satsinger, øremerking av bevilgninger, generell kostnadsutvikling og eksterne aktørers forventninger og krav hver for seg eller samlet, er behandlet i dette kapitlet fordi de for noen institusjoner oppleves å redusere det økonomiske handlingsrommet. Reduksjon i de frie midlene som andel av budsjettet har svekket handlingsrommet for egne prioriteringer innenfor budsjettammen. Arbeidsgruppen mener å se at grunnbevilgningen på en ikke tilfredsstillende måte gir mulighet for langsiktig strategisk planlegging. Arbeidsgruppen vil særlig peke på enkelte kostnadselementer som bør vurderes for å sikre handlingsrommet fremover, særlig finansiering av studieplasser og rekrutteringsstillinger. Arbeidsgruppen mener at gjennomgangen av ulike kostnadsdrivere har vist at det har skjedd en reduksjon av institusjonenes økonomiske handlingsrom. Dette blir spesielt utfordrende i en situasjon der

¹¹ Evalueringen av Kvalitätsreformen, delrapport 9: *Nytt regime i variert landskap. Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitätsreformen* (desember 2006) Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren.

institusjonene forventes å ta imot et stort antall nye studenter samtidig som de skal ha en dynamikk i studieprogrammene som ivaretar samfunnets behov for omstilling og etterutdanning.

Åpen ramme på undervisningskomponenten gir institusjonene merinntekt ved å øke antall avlagte studiepoeng, enten dette skjer gjennom raskere gjennomstrømming i eksisterende studier eller ved oppretting av nye. På noen områder kan dette skje med lavere kostnader enn den økte inntekten som oppnås. Likevel er det grunn til å tro at antall avlagte studiepoeng utover det den strategiske komponenten er beregnet for, vil gå utover kvaliteten på den samlede utdanning og forskning. Dersom institusjonene skal skaffe seg økonomisk handlingsrom gjennom å redusere opptak, vil dette være svært alvorlig for den samlede utdanningskapasiteten.

Midler fra Norges forskningsråd, EU og andre eksterne aktører bidrar i stor grad til faglig utvikling og utvider institusjonenes muligheter for å realisere mer forskning. Midlene er viktige både for institusjonenes egne prioriteringer, og for de nasjonale prioriteringene. Dette har bidratt positivt til å styrke samarbeidet mellom forskere internt, nasjonalt og internasjonalt. Deltakelse på nasjonale og internasjonale konkurransearenaer bidrar til å utvikle kvaliteten på norsk forskning. Det må imidlertid være en balanse mellom krav til egenandeler og nivået på frie midler. Når midler til forskning har vokst mer fra eksterne kilder enn over grunnbevilgningen, oppstår det en ubalanse.

Sammenfattende anbefalinger for å styrke det økonomiske handlingsrommet

- Handlingsrommet er redusert de senere årene ved at veksten i grunnbevilgning i stor og økende grad har vært øremerket. Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet utrede nærmere sammenhengen mellom budsjettvekst, pålagte oppgaver og øremerkede midler de senere årene. Gruppen ber også departementet prioritere frie midler høyt ved eventuelle fremtidige realøkninger i budsjettet, jf. anbefaling under kap. 5.2 om den resultatbaserte forskningsomfordelingen (RBO).
- Arbeidsgruppen mener at totalkostnader knyttet til nye oppgaver i størst mulig grad skal synliggjøres og finansieres.
- Med bakgrunn i et klart behov for de studieplassene som finnes i dag, og et antatt behov for flere nye studieplasser fremover, vil gruppen anbefale at Kunnskapsdepartementet i samråd med institusjonene vurderer hvordan finansiering av avlagte studiepoeng utover måltall skal utformes for å opprettholde dagens utdanningskapasitet. Ved behov for større økninger av nye studieplasser må finansieringen dekke de økte kostnadene som institusjonene får.

Tildeling av stipendiatstillinger har vært en viktig strategisk satsning fra regjeringen de senere årene. For at dette skal kunne følges opp av UH-institusjonene, må den samlede finansieringen til formålet dekke kostnadene. Kriteriene for tildeling bør vurderes for å fange opp UH- institusjoner under oppbygging, særlig de nye universitetene.

- Omfanget av eksterne prosjekter fra Norges forskningsråd og EU som forutsetter medfinansiering fra den frie grunnbevilgningen, har de senere årene økt betydelig. Arbeidsgruppen ber om at det gjøres en vurdering om innføring av fullkostkalkyler og på hvilke områder og i hvilket omfang det er naturlig at institusjonene bidrar med egenandeler for å fremme strategiske prioriteringer.

Særmerknad: Arbeidsgruppens medlemmer Arvid Hallén og Paul Chaffey mener at selv om rapporten har mange utsagn som går i en annen retning, gjør deler av kap. 5, ekstern finansiering mer til et problem enn til en mulighet. En sterk vekst i eksterne inntekter ved UiO (som blant annet har gått til en rekke SFF-er) settes opp mot at grunnbevilgningen ikke har økt tilsvarende. Det heter andre steder at eksterne inntekter ”styrer interne prioriteringer” og at det er kritisk om eksterne midler ”preger den faglige utviklingen mer enn før” eller har ”bidratt til mer desentralisering av beslutninger om faglig utvikling”. Det bes om at ”veksten i bevilgningene kanalisert gjennom Forskningsrådet i større grad må innrettes for å støtte opp om universitetenes og høyskolenes forskningsansvar”.

Forskningsrådet har et bredt sett av finansieringsmuligheter slik som åpne tematisk uavhengige arenaer (eks fri prosjektstøtte, SFF) programsatsinger prioritert i et samvirke direkte med institusjonene (eks FUGE, Nevronor) eller satsinger som følger opp nasjonale prioriteringer (eks Renergi, Norklima, Petromaks, Havbruk). Disse mulighetene til ekstern finansiering må ses på som en utvidelse av handlingsrommet. Det må være en del av selvstendige institusjoners faglige og strategiske ansvar at man søker på prosjekter man ønsker å gjennomføre, og at man budsjetterer slike prosjekter slik at de tilføres nødvendige ressurser og ikke blir en byrde. Forutsetningen er selvsagt at man møtes med rimelige forventninger om medfinansiering og at de satser som benyttes (f.eks. for rekrutteringsstillinger) dekker reelle kostnader. Alle midler gjennom Forskningsrådet skal fremme kvalitet i forskningen. At de nasjonalt prioriterte tematiske og teknologiske satsingene vil prege deler av forskningsagendaen, er i tråd med begrunnelsen for slike satsinger.

6 Juridiske forhold og styring

I forbindelse med den store revisjonen av lov om universiteter og høyskoler i 2005, ble det gjort endringer som ga institusjonene større frihet til selv å velge hvordan de skal styres og ledes. De private høyskolene ble tatt inn i loven på linje med de statlige institusjonene. Gjennom etterfølgende revisjoner av loven er det også tatt inn bestemmelser om akademisk frihet. Sammen med arbeidsmiljøloven, tjenestemannsloven (bare statlige), tariffavtalen og annet regelverk gir universitets- og høyskoleloven rammer for personalforvaltningen ved institusjonene.

Kapitlet belyser de rammebetingelser lovverket gir, samt drøfter sentrale elementer i styringsdialogen mellom departementet og institusjonene. Utdanningsvirksomheten ved universiteter og høyskoler er i større grad lovregulert enn forskningsvirksomheten, som er forutsatt å være fri og uavhengig.

6.1 Lov- og regelverk for styring og ledelse

I forbindelse med revisjonen av universitets- og høyskoleloven i 2005, besluttet Stortinget at de statlige institusjonene skal være forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer at departementet, med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten, kan instruere institusjonene økonomisk og administrativt. Styret er det øverste organ ved institusjonen og har ansvar for institusjonens virksomhet, herunder å fastsette den interne organiseringen på alle nivåer. Dette innebærer stor handlefrihet til å bestemme for eksempel fakultets- og avdelingsstruktur samt til bruk og sammensetning av styrer for disse.

Institusjonenes fullmakter, faglige og organisatoriske frihetsgrader og departementets styringsmodell tilsier at departementet er tilbakeholdent med å gripe inn i styringen av virksomheten. De statlige institusjonene skal forholde seg til regelverk for statlige institusjoner, som for eksempel økonomireglement, innkjøpsreglement og bygge- og husleieordninger. NOKUTs regler og forskrifter skal følges på den faglige siden, og dette gjelder både statlige og private institusjoner. Alle institusjonene må dessuten forholde seg til Riksrevisjonens og departementets kontroll med forvaltningen av den enkelte virksomhet.

I universitets- og høyskoleloven er det fastsatt at institusjonene kan velge mellom valgt rektor som styrets leder eller ekstern styreleder og ansatt rektor. Ansatt rektor kan benyttes dersom to tredeler av styret ønsker det, valgt rektor er normalordning, jf. lov om universiteter og høyskoler, § 9.3, ledd 2.

Hvorfor er lovverk for styring og ledelse viktig?

De rettslige rammene for institusjonene er avgjørende for hvilket ansvar og handlingsrom ulike aktører har. De statlige universitetene og høyskolenes status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter betyr at statsråden har ansvar og instruksjonsmyndighet i stor grad, men på viktige områder er det imidlertid unntak. I kap. 5 er det redegjort for nettobudsjettering og muligheten for eierskap i oppdragsselskaper, men enda viktigere er det at ansvaret for den faglige virksomheten i følge loven skal ligge til styret. Når det gjelder den faglige virksomheten, har institusjonene en lovbestemt faglig og akademisk frihet. Dette betyr at statsrådets ansvars- og instruksjonsmyndighet ikke gjelder for hvordan den faglige virksomheten utføres.

Klargjøring av styrets ansvar og rektors, samt andre ledes posisjon er også gjort i lovverket. I tillegg er dette gjort i økonomiinstruksen for virksomheten. Deres handlingsrom og myndighet er med andre ord bestemt, men på en slik måte at institusjonene har et handlingsrom når det gjelder om ledere skal være valgte eller ansatte. Institusjonene kan velge å ha kollegiale organ på nivå 2 og 3. De ansattes handlingsrom øker med kollegiale organ, institusjonens handlingsrom øker ved at kollegiale organ brukes gjennom den økte medvirkning som dermed gis til de ansatte, se også kap. 5.6.

Særmerknad: Arbeidsgruppens medlemmer Paul Chaffey og Arvid Hallén mener det er svært unyansert å hevde at handlingsrommet til institusjonene og de ansatte alltid øker gjennom bruk av kollegiale organer. Sektoren er svært sammensatt og hvilken styringsmodell som passer best, kan variere. Handlingsrommet til å gjennomføre strategier som er besluttet i styret, kan i noen tilfeller innskrenkes når det er kollegiale organer på flere nivåer. Noen institusjoner har derfor valgt å redusere antall nivåer med kollegiale organer og innført en styringsform mer lik den vi finner i andre kunnskapsorganisasjoner. Muligheten til å velge styringsmodell har økt disse institusjonenes handlingsrom.

Loven gir styrene ved institusjonene et klart ansvar for å fastsette instruksjoner for daglig ledelse. Mange institusjoner har imidlertid ikke fastsatt slike instruksjoner.

Hvordan påvirkes handlingsrommet?

Dagens lovverk åpner for prinsipielt ulike styringsordninger. Bruk av styrer med interne flertall, valgte ledere og kollegiale organer vil kunne styrke de ansattes innflytelse og ledelsens legitimitet i organisasjonen.

Institusjonsstyrene og ledelsen ved den enkelte institusjon må ha mulighet til å ta strategiske beslutninger på institusjonsnivå og ikke minst implementere dem. Det skal sørges for dialog og dynamikk i egen institusjon rundt beslutninger og disponering av handlingsrom. Det handler om at ledelsen har de rammebetingelser som skal til, og med en legitimitet og kultur for ledelse som muliggjør ønsket styring ved den enkelte institusjon.

Institusjonene må gjøres attraktive. Det må ses på mulighetene for en offensiv personalpolitikk innen alle områder. Man bør også fokusere kvalitet på ledelse og overføring av erfaring mellom miljøer, se også kap. 7.

Arbeidsgruppens vurdering

- Muligheter for valg av ledelsesmodell gir institusjonene et handlingsrom av viktig verdi.
- Faglig og personalmessig ledelse må utvikles i institusjonene.

6.2 Styringsdialog og styringshjul

Fokus for institusjonene er kvalitet i utdanning og forskning, oppnåelse av resultater og deres samfunnsoppdrag om formidling. Det er viktig at det er en god sammenheng mellom oppgaver, ressursbruk og resultater, og som instrumenter for å oppnå dette er det etablert et sett av lover og prosedyrer, og det stilles resultatkrav for å sikre at styring og ledelse ved institusjonene er god. Det er utformet økonomiinstruks for institusjonene, departementet utarbeider årlige tildelingsbrev¹² og institusjonene skal rapportere på hvordan mål og aktivitetskrav er realisert. Oppfølging, kontroll og dialog mellom institusjoner og departement følger en fast oppsatt struktur gjennom året, se oversikt over styringshjulet i vedlegg 4.

I de årlige tildelingsbrevene gjentas de langsiktige målene for sektoren, som fastsatt i loven og i andre overordnede dokumenter, spesielt i Kunnskapsdepartementets årlige budsjettforslag (Prop.1 S). I tillegg settes det krav til oppfølging gjennom resultatindikatorer som institusjonene skal rapportere på årlig. Målene departementet setter for institusjonene varierer fra år til år, og mellom de ulike institusjonene. Som følge av kvalitetsreformen har endringene i finansieringssystemet medført at kravene til institusjonene i større grad knyttes til resultater og er mindre innsatsstyrt fra departementets side enn før. Dette reflekteres også i tildelingsbrevene, og innenfor disse rammene skal institusjonen definere sitt handlingsrom for å utforme og realisere sin strategi og prioritering og nyttiggjøre egne ressurser.

Etatsstyringsmøtene¹³ er et formelt møte mellom departementet og institusjonens ledelse, hvor langsiktige strategier, planer og resultater innen de forskjellige områder blir tatt opp. I etterkant av etatsstyringsmøtene sender departementet et tilbakemeldingsbrev, hvor de viktigste konklusjoner fra etatsstyringsmøtet er sammenfattet. Disse skal gi et grunnlag for videre arbeid ved institusjonen, og departementet forutsetter at dette arbeidet forankres i styret. Departementet har et felles dialogmøte med de private institusjonene, men det gis ikke skriftlig tilbakemelding til institusjonene.

Økonomiforvaltningen er endret de siste årene ved at de statlige institusjonene er blitt nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Ut over de bestemmelser som følger av nettobudsjetteringen, er det utformet krav til institusjonene i instruks for

¹² Brevet til private institusjoner kalles tilskuddsbrev. I fortsettelsen vil bare betegnelsen tildelingsbrev nyttes og være gjeldende betegnelse for både statlige og private institusjoner.

¹³ Bare til de statlige institusjonene.

økonomiforvaltning og i tildelingsbrev. Instruksen er rettet til styret ved institusjonene og omhandler det handlingsrommet de har, deres fullmakter for delegering av myndighet og kontroll samt oppfølgingsansvar. I instruksen pålegges styret å bruke tildelte ressurser til å realisere mål og krav til resultater fastsatt i tildelingsbrev. Det er for øvrig en rekke krav til administrative systemer, mens instruksen ellers må anses å være en sammenstilling av ulike krav som gjelder universiteter og høyskoler gjennom forskjellige lover, reglementer forskrifter og regelverk. Økonominstruksen skal først og fremst bidra til å fastslå hvem på institusjonen som har ansvaret for oppfølging på økonomiområdet. Ut fra dette fastsetter institusjonene egne interne økonomiinstruks.

Hvordan påvirker dette handlingsrommet?

Hensikten med nettobudsjettering og lovendringer som gir utvidede fullmakter på avgrensede områder, vil kunne motvirkes av en for detaljert styring fra myndighetsnivå. I tillegg vil krav i resultatstyringen kunne bli for kortsiktig innenfor årlige budsjett- og tildelingsrunder. Selv om styrene og ledelsen ved institusjonene formelt har fått et utvidet handlingsrom, kan dette bli vanskelig å ta i bruk dersom oppmerksomheten blir for kortsiktig. Dette kan ha særlig betydning innenfor et finansieringssystem hvor de enkelte institusjonene skal belønnes etter resultater som de rapporterer om årlig.

Arbeidsgruppen ser at det fra departementets side kan være hensiktsmessig å spesifisere enkeltoppdrag gjennom tildelingsbrev. Imidlertid kan dette svekke intensjonen med nettobudsjettering, som er at politiske myndigheter skal gi overordnede rammer og sette resultatkrav, mens universitetene og høyskolene selv skal kunne utforme strategier og sette prioriteringer innenfor disse rammene. Dagens svært omfattende instruks og mange krav til administrative rutiner og rapportering er unødvendige og uhensiktsmessige. Rapportering kan også være en tidstyv, som kan medføre for mye byråkrati og binding av ressurser.

På det strategiske området vil en for detaljert styring fra departementets side svekke handlingsrommet for universiteter og høyskoler på to måter. For det første vil deres ansvar for selv å vedta prioriteringer bli svekket. For det andre vil detaljerte krav og rapporteringssystemer kunne oppfattes som at det er begrenset tillit til universitetenes og høyskolenes evne til å realisere egne strategier. Resultatet kan bli at institusjonene i liten grad blir opptatt av å utforme strategiske prioriteringer, noe som for øvrig er et krevende arbeid. Institusjonene kan bli demotiverte av departementets årlige tildelingsbrev med detaljerte, kortsiktige resultatkrav.

Styringsdialogen mellom institusjonene og departementet foregår hele året, men et av de viktigste møtene er det årlige etatsstyringsmøtet. Disse møtene har utviklet seg fra å være svært detaljorientert, med hovedvekt på kontroll, til møter med mer fokus på institusjonenes strategiske planer og mål. Dette er positivt, men institusjonene ønsker at disse møtene må få enda mer karakter av en langsiktig strategisk samtale. Utfordringene for institusjonene på det faglig strategiske plan er mange og omfattende. Spesielt vil arbeidsgruppen nevne arbeidet med studiekvalitet, kvalitetssikring, akkreditering og kompetanseheving, økonomisk styring i henhold til strategier, internasjonalisering, aktivt arbeid for tilføring av eksterne ressurser og samarbeid med næringslivet.

Det er viktig at departementet respekterer institusjonenes autonomi når det gjelder mulighetene for å gjøre organisatoriske endringer på institusjonene, blant annet opprette og nedlegge studietilbud som ikke allerede er omfattet av aktiviteteskrav. Det er behov for god

dialog mellom departementet og UH-sektoren i sikring av tilstrekkelig utdanningskapasitet nasjonalt, om det gjelder fagområder med bekymringsfull rekruttering.

Økt behov for en profesjonell administrasjon sammen med behov for administrativ støtte i tilknytning til undervisnings- og forskingsvirksomheten, har medført at institusjonene har måttet utvide denne delen av virksomheten. Økningen i kostnadene for administrativt ansatte påvirker institusjonenes økonomiske handlingsrom, både på grunn av antall og fordi det skjer en endring i kravene til kvalifikasjoner som fordrer økt kompetanse og økte lønnsmidler. Fra institusjonenes side må situasjonen vurderes opp mot finansiering av eksterne oppdrag, slik at disse også bedre dekker administrasjon av aktiviteten. Det bør også ses på muligheter for effektivisering og samarbeid både internt og mellom institusjoner. Dette er et tema som også bør tas opp i forbindelse med SAK-prosessene.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjennomgå styringsdialogen for å videreutvikle den langsiktige og strategiske dialogen.
- Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet redusere detaljeringsgraden i tildelingsbrevene. Føringer og forventninger må være av overordnet karakter og knyttes til ressurser, jf. kap. 5. Politiske føringer må vurderes i lys av de ressurser som stilles til disposisjon.
- Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet redusere de totale rapporteringskravene og vurdere bedre samkjøring og forenkling/reduksjon. Rapporteringen skal gi nødvendig informasjon om måloppnåelse til departementet og være nyttig for driften av institusjonen.

6.3 Lov- og regelverk for personalforvaltning

For at universiteter og høyskoler skal fylle sin samfunnsrolle på en god måte, må de være attraktive som arbeidsplasser. I tillegg til lønn er faktorer som forskningstid, forskningsressurser, moderne utstyr og godt fagmiljø avgjørende for valgene til nyutdannete som skal velge videre karriere. Det er avgjørende at institusjonene makter å rekruttere arbeidskraft med høy kompetanse, og at de greier å utvikle denne videre. Institusjonene må opptre som ansvarlige arbeidsgivere med hensyn til den enkeltes faglige og karrieremessige utvikling.

Lov om universiteter og høyskoler, tjenestemannsloven (statlige), arbeidsmiljøloven, tariffavtalen og annet regelverk setter de generelle juridiske føringer for personalpolitikken ved universitetene og høyskolene. Det er regelverket knyttet til tilsetting og oppsigelse/avskjedigelse som er mest styrende for institusjonenes personalpolitikk. Samlet sett gir dette et regelverk som ledere og ansatte må forholde seg til.

Det er omfattende bruk av egne ansettelsesorganer (bredt sammensatte grupper) ved tilsetting i faglige og administrative stillinger og i bruken av fagkyndige vurderinger for alle faglige stillinger. Dette sikrer kollegialitet og forankring i prosesser for ansettelser.

Tjenestemannslovens bestemmelser ved uenighet og tvister i ansettelsesorganet gjelder i all hovedsak for universiteter og høyskoler. Tjenestemannsloven inneholder også bestemmelser om ventelønn og om forrang til tilsvarende stillinger. Dette regelverket sikrer de fast ansatte et nødvendig stillingsvern.

Bruk av midlertidighet gjelder både vitenskapelig og administrativt personale. Oversikt fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser at ca 20 % av alle vitenskapelig og administrativt ansatte (årsverk) er midlertidig ansatt. Rekrutteringsstillinger er pr. definisjon midlertidige stillinger.

Hvordan påvirkes handlingsrommet?

Dagens praksis ved institusjonene medfører mange midlertidig ansatte. Arbeidsgruppen ser omfanget av dette som uheldig. Det bør derfor snarest tas et initiativ for å finne muligheter for rekruttering av flere yngre akademikere i faste stillinger. I den grad det brukes midlertidig ansatte ulovlig, må dette følges opp og opphøre. Dagens finansieringssituasjon er med på å tvinge frem en omfattende grad av midlertidig tilsetning. Ekstern finansiering er i seg selv ikke en begrunnelse for midlertidig tilsetning. Selv om man er tilsatt på eksterne midler er det arbeidsoppgavenes art som avgjør om man skal være fast eller midlertidig tilsatt. Men dagens sterke binding av institusjonens midler i for eksempel nasjonalt prioriterte områder fører til at institusjonene vegrer seg for å ansette fast. Resultatet er at den nåværende bruken av midlertidige tilsetninger i sektoren er altfor omfattende.

Antall administrativt ansatte ved universiteter og høyskoler har økt, men viser en mindre vekst sammenlignet med veksten i antall vitenskapelig ansatte¹⁴. Ser man derimot på antallet administrativt ansatte i forhold til grunnbevilgningen fra departementet, så viser andelen administrativt ansatte en vekst på 49,4 % i forhold til 19,9 % for de vitenskapelige stillingene.¹⁵ Innenfor de administrative tilsatte er andelen kontorstillinger minkende, mens ansatte på saksbehandlernivå er mer enn fordoblet fra 1999 til 2007. Økningen skjer først og fremst på instituttnivå. Dette henger sammen med at de administrative utfordringene har endret karakter de siste årene, og det er særlig innenfor økonomi- og studieadministrasjon samt omfattende og krevende IKT-systemer, at det kreves mer spesialiserte ressurser.

Vitenskapelig ansatte representerer nisjekompetanse som det kan være vanskelig å bruke andre steder, selv om det ville være ønskelig å endre den faglige profilen på miljøet. Det å bygge opp samarbeid på tvers av institutter og fakulteter er krevende, og vanskelig å regissere. I stedet vil det være nødvendig å ha oppmerksomhet om mulighetene – med utgangspunkt i ledelse av forskergrupper. Det er uansett den faglige kompetansen som fagmiljøene besitter som er avgjørende, og de muligheter som vitenskapelige ansatte ser. Situasjonen er naturlig annerledes når det gjelder administrativt ansatte, hvor det oftere er slik at det er oppgaver og ikke faglig tilhørighet som ulike typer kompetanse er dedikert til.

Arbeidsgruppen vil også peke på at universitetene og høyskolene selv må vurdere nærmere om det er nødvendig med dagens omfang av midlertidig tilsetning. Det kan for eksempel etableres en "poolordning" i forbindelse med eksternt finansierte prosjekter, som gjør det mulig med faste stillinger. Det bør også snarest tas et initiativ for å finne muligheter for rekruttering av yngre akademikere i faste stillinger. Her må det tenkes langsiktig.

Både lovverket og tariffavtalene legger selvsagt begrensninger på handlingsfriheten for institusjonene. Det er imidlertid en viktig oppgave å sørge for at egenarten ved universitetene og høyskolene som faglige arenaer og møteplasser blir styrket. Det blir derfor viktig å sørge for at handlingsrommet på instituttnivå, for forskergrupper og for enkeltforskere er så stort som mulig. Utgangspunktet må være at vitenskapelig ansatte og faglige grupper får

¹⁴ NIFU STEP-undersøkelse, Gornitzka, Larsen og Gunnes 2009.

¹⁵ I tillegg kommer øremerkede rekrutteringsstillinger fra departementet, som har hatt en økning fra 1 059 i 1999 til 3 006 (183,9 %) i 2007.

muligheten til utvikling og formålstjenlig samarbeid med kolleger i og utenfor universitetene og høyskolene. Det er viktig med bred, kollegial medvirkning i ansettelsesprosesser, både for forankring og for å treffe gode beslutninger.

Endringer i tråd med vedtatt strategi eller vedtatte politiske mål er lederes ansvar, men er også krevende prosesser. Ett mål er å få ned antall midlertidige ansatte, slik at flere blir fast tilsatt. Handlingsrommet gir mulighet til midlertidige ansettelser, men det er ikke alltid slik at mulighetene skal eller kan realiseres av hensyn til den helhetlige personalpolitikken, inkludert rekrutteringen.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Personalpolitikken må innenfor eksisterende regelverk legge vekt på kollegial medvirkning i sammensetning av faglige grupper, ansettelser og koblinger til fagmiljøer i og utenfor universiteter og høyskoler.
- Arbeidsgruppen mener det er uheldig at andelen midlertidig tilsatte er høyere ved de statlige universiteter og høyskoler enn i arbeidslivet for øvrig. Nivået på midlertidig tilsetting må derfor reduseres. Arbeidsgruppen forventer at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene lager en plan for å redusere midlertidighet, slik regjeringen går inn for i sin politiske plattform jf. Politisk plattform for flertallsregjeringen, kap. 10.
- I den grad det benyttes ulovlig bruk av midlertidig ansatte, må dette opphøre.
- Universiteter og høyskoler må vurdere reduksjon i bruk av midlertidighet balansert opp mot eget handlingsrom.
- Arbeidsgruppen ser behov for å analysere utviklingen mellom administrativt og vitenskapelig personale ved universiteter og høyskoler i forhold til utfordringer sektoren har i dag og forventes å få de nærmeste årene.

6.4 Lov- og regelverk for forsknings- og utdanningsvirksomheten

Forskningen ved universiteter og høyskoler er berørt i formålsbestemmelser i lov om universiteter og høyskoler, samt i bestemmelser om faglig frihet og ansvar. Det er i større grad satt krav til utdanning enn til forskning gjennom lovverket. Loven har krav om at utdanningene skal være basert på det fremste av forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Regjeringen har, både i Politisk plattform for flertallsregjeringen (2009-2013) og i St. meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*, stadfestet det grunnleggende prinsippet om forskningsbasert utdanning. I sistnevnte dokument er det gitt følgende begrunnelse for dette:

”Forskning er dessuten nært knyttet til utdanning. Mer enn 30 prosent av all forskning i Norge skjer ved våre universiteter og høyskoler. Universitets- og høyskoleloven slår fast at høyere utdanning skal være «basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap». Prinsippet om forskningsbasert undervisning handler ikke bare om å utdanne mennesker med kompetanse til å løse viktige oppgaver i samfunnet. Det handler i vel så stor grad om at kontakten med forskning skal utvikle studentenes evne til refleksjon, kreativitet og kritisk tenkning. Koblingen mellom forskning og undervisning er nok et eksempel på at kulturelle og instrumentelle begrunnelser henger sammen.” (s 10).

Flere kontaktpunkter mellom forskning og undervisning er også det viktigste tiltaket for å motivere flere studenter til en forskningskarriere.

Det er et stadig sterkere eksternt press for å sikre at utdanninger holder høy kvalitet, og er i henhold til gitte standarder. Ettersom utdanningssystemet er preget av heterogenitet, er det krav fra nasjonale og internasjonale arbeidsmarkeder om å kunne forstå og sammenligne utdanninger.

Lov om universiteter og høyskoler har bestemmelser om etablering av nye studietilbud. Ulike institusjonstyper har ulikt handlingsrom. Akkrediterte høyskoler har myndighet til selv å etablere utdanningsprogram på lavere grads nivå. Vitenskapelige høyskoler kan etablere utdanningsprogram på alle nivå på de fagfelt der de kan tildele doktorgrad. Universiteter kan tildele studieprogram på alle nivå og på alle fagfelt. I tillegg ser vi i økende grad frivillig akkreditering gjennom internasjonale faglige akkrediteringsinstitusjoner for å øke konkurransedyktigheten i et marked. Dette utvider handlingsrommet gjennom at man blir mer attraktiv, men gir også frivillige begrensinger ved at det koster penger.

Institusjoner som ikke har myndighet til å etablere fag og emner selv, må gjennom en prosess med akkreditering ved nyetablering og store revisjoner av fag og emner. Akkreditering innebærer at eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT, vurderer om nye studier oppfyller et gitt sett av standarder. Disse standardene er dels fastsatt av KD¹⁶, dels av NOKUT¹⁷, og inneholder bl.a. bestemmelser om andel fagpersoner med førstestillings- og professorkompetanse. Studieplanen for program på lavere og høyere grad skal vise hvilke kunnskaper, ferdigheter og holdninger studentene skal ha ved sluttført studium, samt hva slags kompetanse studiet gir i forhold til videre studier og/eller yrkesutøvelse.

Kunnskapsdepartementet har fastsatt krav for opptak til høyere utdanning. For utdanninger som ikke er grunnutdanninger er det institusjonene som fastsetter opptakskrav, herunder eventuelle karakterkrav for opptak til master- og ph.d.-utdanning. Det finnes relativt detaljerte bestemmelser om eksamen og sensur i lov om universiteter og høyskoler, av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling av studentene. Med innføringen av Kvalitetsreformen økte institusjonenes handlingsrom på feltet vurderings- og sensurordninger. Endringene i regelverket gjorde at institusjonene kunne bruke mindre ressurser på den enkelte vurdering. Men evalueringen av Kvalitetsreformen¹⁸ viste at det skjedde en volumøkning når det gjelder vurdering av studentenes arbeid, fordi antall vurderinger økte. Det har vært hevdet at kombinasjonen av større handlingsrom rundt eksamensvurderinger og resultatfinansiering har redusert kravene som stilles til kandidatene. Denne problemstillingen må følges nøye i tiden fremover.

Annet regelverk som har betydning for handlingsrommet gjelder bl.a. nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner, rammeplaner og eksamener og sensur. Nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner bidrar til å sikre nasjonal utdanningsstandard, på tvers av institusjoner og fagområder. Rammeplaner fastsetter krav til innhold i visse typer utdanning innenfor helse- og sosialfag, samt for lærer-, ingeniør- og revisorutdanningene. Kravene til eksamen og sensur skal sikre likebehandling, men også bidra til eksternt innsyn i utdanningskvaliteten.

¹⁶ Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler (FOR 2005-09-08 nr 1040).

¹⁷ Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning (FOR-2006-01-25-121).

¹⁸ St.meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*.

Utdanningsporteføljen til universitetene og høyskolene er resultat av utvikling over mange tiår. Enkelte deler av porteføljen er resultat av politiske prioriteringer på bestemte tidspunkt, mens andre deler er resultat av de muligheter som universitetene og høyskolene har sett for faglig utvikling og for samhandling med samfunnet. Studentenes etterspørsel er blitt en stadig viktigere faktor for utvikling av porteføljen, jf. kap. 5.4.1. Spørsmålet i forhold til handlingsrommet er i hvor stor grad det skal være politisk styring av porteføljen til den enkelte institusjon, og hvordan samfunnet kan realisere et bestemt omfang av kandidater innenfor særlig viktige utdanningsområder.

Formelt sett har ikke Kunnskapsdepartementet tildelt institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for bestemte fagområder. Nasjonalt ansvar avspeiles heller ikke i finansieringssystemet. Sviktende studentrekruttering, og problemer med å rekruttere kompetent personale kan føre til at en institusjon ønsker å nedskalere eller avvike studieprogram. I noen tilfeller har departementet lagt føringer på institusjoner om likevel å opprettholde opptakskapasiteten og programmet, av hensyn til nasjonale og/eller regionale behov.

Måltallene¹⁹ som Kunnskapsdepartementet brukte for en rekke utdanninger før 2002 ble erstattet med aktivitetskrav i St.prp. nr. 1 (2002–2003) for å sikre tilgang på visse yrkesgrupper. Aktivitetskrav er antall 60-studiepoengsenheter som departementet forventer at institusjonen produserer det første studieåret ved den respektive utdanningen. I 2010 omfatter aktivitetskravet totalt 21 utdanninger, i hovedsak innenfor helsefag. Departementet gikk bort fra å stille aktivitetskrav for lærerutdanning fra 2004, men understreket at opptaksnivået i allmennlærer- og førskolelærerutdanning skulle opprettholdes. I St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren Rollen og utdanningen* varslet departementet at man igjen vil ta i bruk aktivitetskrav for den nye grunnskolelærerutdanningen. Departementet har i tildelingsbrevet for 2010 forutsatt at institusjonene opprettholder opptaksnivå som tidligere både i ingeniør-, realfags- og lærerutdanningene.

Hvorfor er lov- og regelverk for utdanningsvirksomheten viktig?

Første punkt i handlingsromgruppens mandat er: ”Sikring av at utdanningskvaliteten kan økes i høyere utdanning”. Dessverre er ikke utfordringen i dag først og fremst å øke utdanningskvaliteten, men snarere å kjempe mot at utdanningskvaliteten blir dårligere. Å sikre utdanningskvaliteten vil være en ekstra stor utfordring når det forventes en flerårig opptrapping av antall studieplasser, jf. kap. 8.2 Utdanningsbølgen. Utdanningene kan bli skadelidende når institusjonene ser seg nødt til å kutte kostnader eller øke studenttallet på kort varsel. De siste årene har vi sett flere eksempler på at de gode tiltakene fra Kvalitetsreformen er blitt reversert. Veiledning og oppfølging av studentene underveis i studiene er viktig for at studentene skal ha bedre muligheter for å lykkes med studiene.

Etableringen av NOKUT medførte overføring av oppgaver fra departementet. Samtidig ble det fastsatt standardiserte prosedyrer for godkjenning og evaluering av utdanninger. Dette har antagelig gitt et rikere grunnlagsmateriale for kvalitetssikring av høyere utdanning, som trolig også kan brukes i rådgivning fra NOKUTs side overfor institusjonene.

Aktivitetskrav er begrunnet med samfunnets behov for kompetanse. Det er videre et politisk ønske at institusjonene tilbyr utdanning som skal dekke de ulike regionenes behov for personell. Aktivitetskravene er også viktig i institusjonenes samarbeid med helseforetakene om å skaffe praksisplasser. Utdanninger med aktivitetskrav utgjør i 2010 ca. 10 % av de

¹⁹ Måltall for studenter og kandidater er opprettholdt for kunsthøyskolene.

registrerte studentene i sektoren. Dersom det er å forstå slik at departementets styring av studiekapasitet også gjelder for ingeniør-, realfags- og lærerutdanning, utgjør det om lag 30 % av studiekapasiteten²⁰. Statens styring ved hjelp av aktivitetskrav kan således oppfattes som moderat, og andelen som styres på denne måten varierer mye mellom institusjonene. Som omtalt i rapportens kap. 8.2 Utdanningsbølgen, er det grunn til å regne med at sektoren vil bli tilført flere studieplasser de nærmeste årene. Om disse studieplassene følges av aktivitetskrav vil ha stor betydning for institusjonenes handlingsrom.

Hvordan påvirker dette handlingsrommet?

Forskningsbasert utdanning innebærer at utdanningen i all hovedsak skal tilbys av fagmiljøer som forsker innenfor det aktuelle fagområdet. Undervisningen må baseres på god kompetanse i vitenskapelig metode og tenkemåte, nær kontakt med relevante miljøer og det nyeste av forskningsarbeid innenfor fagområdet. Et stort omfang av rene undervisningsstillinger og/eller å fristille forskningen fra utdanningen i større grad kunne kanskje skapt økt handlingsrom for utdanningsinstitusjonene, men det ville bryte med prinsippet om forskningsbasert utdanning og er derfor ikke et alternativ.

Institusjonenes handlingsrom for å nå målet om kvalitet i utdanningene varierer, bl.a. fordi institusjonene har ulike faglige fullmakter for etablering av nye studier og noen utdanninger omfattes av nasjonale rammeplaner. Rammeplaner sikrer en nasjonal standard innenfor enkelte profesjonsutdanninger. Det må imidlertid være balanse mellom hensynet til lokal faglig frihet og nasjonale føringer og krav. Enkelte rammeplaner er svært detaljerte, og det kan være behov for å gjennomgå disse kritisk, med sikte på å forenkle dem og på denne måten øke institusjonenes handlingsrom. I tillegg kan styrkingen av NOKUTs rådgiverrolle (jf. lovendringen i 2009) bli viktig i institusjonens kvalitetsutvikling.

Aktivitetskravene legger et spesifikt ansvar på den enkelte institusjon. Departementet anser videre at noen institusjoner har et nasjonalt ansvar for å opprettholde små fagområder. De samlede kravene og forventningene bidrar til å legge et sterkt press på institusjonene til å opprettholde aktiviteten og forhindre frafall i de aktuelle utdanningene. Ulempen er at kravene kan hindre fleksibilitet og intern frihet. Institusjonene kan fristes til å ta opp og slippe igjennom svake studenter for å oppfylle aktivitetskravene. Institusjonene har mindre fleksibilitet til raskt å omdisponere studieplasser til utdanninger der det er regionale behov. På denne måten setter aktivitetskrav begrensinger på institusjonenes mulighet til å utnytte studieplasser mest mulig effektivt ut fra både økonomiske, faglige, regionale og institusjonelle ønsker. Dimensjoneringen av studietilbudet gir føringer på hvordan hele fagporteføljen ved institusjonene blir. Dette blir igjen styrende for forskningsinnsatsen, samhandlingen med aktører i omgivelsene og for mulighetene til å foreta selvstendige prioriteringer knyttet til den faglige utviklingen.

Departementet har signalisert at manglende oppfyllelse av aktivitetskrav på sikt kan medføre flytting av studieplasser og budsjettmidler til institusjoner med bedre søkning og ventelister. Foreløpig har dette virkemiddelet blitt brukt i liten grad. Flytting av studieplasser basert på manglende oppfyllelse av aktivitetskrav vil være forutsigbart for institusjonene og derfor mulig å forholde seg til.

²⁰ 12 prosent for ingeniør- og realfagsutdanningene (bachelor- og masternivå) og 8 prosent for grunnskole- og førskolelærerutdanningene.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen ser det som en selvfølge at man skal ha forskningsbasert utdanning, og viser her til hvordan dette er forstått i blant annet St.meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*.
- Rammeplanene må gjennomgå kritisk, med sikte på forenkling.
- Arbeidsgruppen har forståelse for at det settes aktivitetskrav til enkelte utdanninger. Aktivitetskrav bør imidlertid benyttes med varsomhet, og kun tas i bruk for å realisere nødvendig kapasitet.
- Kunnskapsdepartementet og institusjonene må ha dialog om nasjonale eller regionale behov for kompetanse for utdanninger og fagområder som ikke omfattes av aktivitetskrav.

6.5 Oppsummering

Både de statlige og private universitetene og høyskolene omfattes i dag av universitets- og høyskoleloven, som sammen med en rekke andre lover og regler setter rammebetingelsene for institusjonenes personalforvaltning. Statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for de statlige institusjonene og kan instruere dem på de økonomiske og administrative områdene. Når det gjelder den faglige virksomheten har institusjonene lovbestemt faglig og akademisk frihet, og er dermed unntatt statsrådets ansvars- og instruksjonsmyndighet. Styrene ved den enkelte institusjon har et overordnet ansvar for den faglige virksomheten og hvordan institusjonene organiserer sin virksomhet, og skal fastsette instruks for den daglige ledelse.

Arbeidsgruppen har konkludert med at det bør ses nærmere på utformingen av tildelingsbrevene, styringsdialogens gjennomføring samt departementets omfattende rapporteringskrav og detaljstyring. Institusjonene ønsker at styringsdialogen skal ha en mer langsiktig strategisk karakter. Det må dessuten ses nærmere på den store administrative belastningen som konsekvens av økt kontroll og rapportering.

Institusjonenes omfattende bruk av midlertidig ansatte må reduseres. Høy kvalitet i utdanningene forutsetter at den enkelte institusjonen har frihet til å iverksette de kvalitetsutviklende tiltak som til enhver tid er best egnet for den enkelte utdanning og institusjon. Institusjonene sørger for at utdanningene er relevante og attraktive for arbeids- og samfunnsliv.

Sammenfattende anbefalinger

- Arbeidsgruppen anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjennomgå styringsdialogen for å videreutvikle den langsiktige og strategiske dialogen. Detaljeringsgraden i tildelingsbrevene bør reduseres. Politiske føringer må vurderes i lys av de ressurser som stilles til disposisjon. Arbeidsgruppen ber departementet redusere de totale rapporteringskravene og vurdere bedre samkjøring og forenkling/reduksjon.
- Faglig og personalmessig ledelse må utvikles i institusjonene. Nivået på midlertidig tilsetting må reduseres. Arbeidsgruppen forventer at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene lager en plan for å redusere midlertidighet.
- Rammeplanene må gjennomgå kritisk, med sikte på forenkling. Arbeidsgruppen har forståelse for at det settes aktivitetskrav til enkelte utdanninger. Aktivitetskrav bør imidlertid benyttes med varsomhet, og kun settes for å realisere nødvendig kapasitet. Kunnskapsdepartementet og institusjonene må ha en tydelig dialog om nasjonale og

regionale behov for kompetanse og utdanninger og fagområder som ikke omfattes av aktivitetskrav.

7 Kulturelle forhold, organisasjon og ledelsesutfordringer

7.1 Innledning

En sentral verdi i academia er faglig selvstendighet og uavhengighet. Institusjonenes ledelse har et tydelig ansvar for at strategisk og faglig ledelse utøves, og dette omfatter ledelse av både forskning og utdanning. Det er sterke kulturer for medvirkning fra de ansatte i styring og ledelse ved universiteter og høyskoler. Kollegialitet og sterke fagmiljøer er avgjørende for gode universitets- og høyskolemiljøer. Grunnlaget for å få gjennomslag for beslutninger og prioriteringer er legitimitet og medbestemmelse for de ansatte.

Det å kunne velge mellom en hovedmodell og en alternativ modell for styring og ledelse på institusjonsnivå, representerer et større handlingsrom enn en pålagt modell. Styrets mulighet til selv å vedta intern organisering gir et handlingsrom for å velge mellom ulike organisasjons- og ledelsesmodeller. Faglig ledelse har ansvaret uansett ledelsesmodell.

Styrets prioriteringer versus akademisk frihet

Universitets- og høyskoleloven fastsetter at institusjonene skal fremme og verne akademisk frihet, og legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten, jf. lov om universiteter og høyskoler, §§ 1-3 og 1-5. Det er med andre ord spesifisert at institusjonene både skal garantere et handlingsrom for studenter og ansatte, og legge til rette for at dette tas i bruk. Innenfor de rammene loven trekker opp, har institusjonene rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag.

Institusjonens styre skal utforme strategier og prioritere satsningsområder, og de ansatte har en lovfestet rett til å velge emne og metode for sin forskning innenfor sine områder. Den akademiske frihet for den enkelte forsker må altså utøves innenfor de overordnede områder styret prioriterer, men styret kan heller ikke fatte beslutninger som griper inn i den enkelte forskers akademiske frihet.

7.2 Økt oppmerksomhet om ledelse

Endring i universitets- og høyskoleloven de senere årene har gitt et større ansvar til den faglige ledelsen. Behovet for økt oppmerksomhet om ledelse ved universiteter og høyskoler har vært viktig i de to siste forskningsmeldingene. I den siste meldingen, St.meld.nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*, vises det til at den nødvendige arbeidsdeling og konsentrasjon i forskningen krever koordinert innsats, og kan bare gjennomføres under klart lederskap. Arbeidsgruppen vil fremheve det økte fokus som har vært på styring og ledelse ved UH-institusjonene de senere år. Vi ser tydeligere institusjoner og strategiske prioriteringer ved at ledelsen i samarbeid med ansatte og studenter tar ansvar innenfor sine ressurser og rammer.

En kombinasjon av kultur for kollegialitet og medbestemmelse, samt sterke faglige tradisjoner og nettverk kan gjøre strategiske prioriteringer og omstilling ekstra utfordrende. Både nye og erfarne ledere kommer i situasjoner som er meget krevende med hensyn til kryssende interesser, kompetanse og rolleforståelse. Det kan sikkert også være uklart hva slags

handlingsrom ulike ledere har. Dette varierer også på tvers av institusjonene. Det kan være problematisk for nyvalgte ledere å orientere seg og ta i bruk det handlingsrommet de er gitt.

På den annen side kan det også hevdes at styringsreformene i UH-sektoren har svekket de ansattes medbestemmelsesmuligheter på mange områder. Demokratisk valgte styrer på lavere nivåer er mange steder erstattet av råd uten særlig makt.

Hvorfor er ledelse viktig?

Leder- og ledelsesutvikling er viktige tiltak for å sikre at institusjonene i universitets- og høyskolesektoren når sine mål. Institusjoner som lykkes med dette arbeidet, vil legge grunnlag for gode arbeidsplasser med optimale utviklingsmuligheter for personalet, noe som igjen vil bidra til gode studentprestasjoner og et rikt forskningsmiljø.

Universiteter og høyskoler bør ha formelle systemer for ledelse som samsvarer med kulturer for medbestemmelse og som har respekt for faglig selvstendighet. Økende antall studenter, flere stipendiater og ansatte for øvrig gjør universiteter og høyskoler mer heterogene enn før og setter større krav til styringsorganer og ledelse. Det er særlig to områder som nå peker seg ut. Det ene er ledelse for å skape samhandling på tvers av faglige skiller, og som ser muligheter internt og i samspill med aktører utenfor institusjonene. Det andre er ledelse for å sikre at stadig flere yngre ansatte får tydelige tilbakemeldinger og veiledning for faglig og karrieremessig utvikling. Dette siste har blitt særlig aktualisert gjennom arbeidet med å få ned andelen midlertidige stillinger og rekruttere flere kvinner til vitenskapelige stillinger ved universiteter og høyskoler.

Hvordan påvirker ledelse handlingsrommet?

Mange av universitetene og høyskolene opplever nå krevende omstillinger, jf. blant annet SAK. Det er da avgjørende å ha kompetente ledere og medbestemmelse for ansatte i de endringer som skal gjennomføres, og et styre som tar eierskap til omstillingsprosessene.

Styring og faglig ledelse ved UH-institusjonene må være bygget på de overordnede prinsippene om institusjonell autonomi og akademisk frihet. Institusjonell autonomi utgjør institusjonens handlingsrom i forhold til staten og samfunnet. Dette prinsippet utvider handlingsrommet eksternt for styret og ledelsen. Akademisk frihet utgjør de ansattes og fagmiljøenes handlingsrom, både i forhold til institusjonens ledelse og institusjonenes omgivelser. Dette prinsippet innskrenker handlingsrommet for styret og ledelsen. Lederskapsutfordringen ligger i å utnytte handlingsrommet som ligger i spenningsfeltet mellom eiers lovfestede styringsrett, institusjonelle autonomi og faglige frihet.

Innenfor det overordnede rammeverket som prinsippene om institusjonell autonomi og akademisk frihet utgjør, vil god faglig ledelse være tuftet på flere forutsetninger. Ledelsen må ha god forankring i fagmiljøene. Den må være rekruttert gjennom legitime prosesser og ha tilstrekkelig faglig innsikt og kjennskap til institusjonens fagmiljøer. Den må ha god kontakt med ledere på andre nivåer, og den må ha innsikt i variasjoner mellom faglige kulturer og tradisjoner. Ledelsen må utvikle institusjonen som helhet, med vekt på balansen mellom enhet og mangfold. Den må utvikle overordnede strategier og prioritere oppgaver på basis av faglig kvalitet og overordnede strategier. Samtidig må ledelsen sørge for gode vilkår for faglig virksomhet over hele bredden av institusjonens fagområder og profilere institusjonens samlede virksomhet.

Faglig ledelse innebærer både forsknings- og utdanningsledelse. Overordnede utfordringer for den faglige ledelsen ved institusjonene knytter seg til å kombinere forankring i fagmiljøene med utvikling av institusjonen som helhet. Den må vektlegge strategisk ledelse mer enn operativ ledelse og evne å kombinere tydelighet og diplomati. Samtidig som den må klare å utnytte institusjonelt handlingsrom, må den synliggjøre nasjonale rammebetingelser. Ledelsen må utvikle både de interne og de eksterne relasjonene. Bruk av eksterne representanter i styrene representerer viktig utenfrablikk og fokus på UH-institusjonenes eksterne relasjoner og brede samfunnsoppdrag.

Grunnplanet har og skal ha en sterk posisjon i å definere innretningen på den faglige virksomheten i UH-institusjonene, innenfor de rammer institusjonenes overordnede strategier setter. Medarbeidere med sterkt faglig driv og stor dedikasjon til arbeidet sitt har positive virkninger for organisasjonen.

For å gjøre avveininger og møte dilemmaer i sine prioriteringer kan organisasjonen se seg nødt til å innskrenke handlingsrommet på ett nivå for å opprettholde eller skape større handlingsrom på andre, med de omkostninger det kan ha. For eksempel kan et valg om å skjerme grunnenhetene innebære at strategiske pottter sentralt til å støtte nye initiativer/tverrfaglig aktivitet blir redusert. På sikt kan det svekke institusjonens evne til omstilling og fornyelse. Eller omvendt, de enkelte ansatte på grunnplanet kan oppleve å få sine forskningsvilkår stadig forringet. Her ligger det et visst handlingsrom i ikke å erstatte avgang for å sikre de gjenværende ansatte bedre vilkår. Det er imidlertid en grense for hvor mye antall ansatte kan reduseres før det går ut over aktivitetsnivået og mulighetene for inntjening i et finansieringssystem med resultatbaserte komponenter. Grunnet økende ungdomskull vil utfordringen fremover heller være å øke aktivitetsnivået, jf. kap. 8.2 om utdanningsbølgen.

Styrking av den faglige ledelsen på ulike nivåer er tiltak som kan bidra til å utvide organisasjonenes handlingsrom. En viktig ledelsesutfordring er å skape forståelse for nødvendigheten av å prioritere, også for å utvikle og gjøre arbeidsplassen mer spennende og dynamisk for de ansatte. Det å sikre den enkelte forsker tilstrekkelig med driftsmidler og andre betingelser for å kunne utnytte forskningstiden optimalt, er en oppgave som primært må løses innenfor institusjonene. Det er behov for at sektoren blir bedre på personalledelse, både overfor vitenskapelig og teknisk-administrativt ansatte.

Kunnskapsdepartementet, som forvalter eierskapet til universiteter og høyskoler, bør støtte opp om institusjonenes forsøk på å styre omstillingsprosesser. Dette kan gjøres ved å sette av midler til strategisk utviklingsarbeid ved institusjonene, og ved å sette krav til oppfølging av vedtatte strategier i tildelingsbrev og i etatstyringsmøter.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen mener institusjonene har økende oppmerksomhet om styring og ledelse på ulike nivåer og at dette er viktig å videreføre.
- Det er en særlig utfordring å styrke den strategiske ledelsen og organisasjonens evne til å prioritere for å sikre kvalitet i utdanning og forskning.
- God ledelse omfatter krav til god personalledelse og faglig, samt karrieremessig utvikling av den enkelte.
- Ledelsen har ansvar for å utnytte institusjonens og fagmiljøenes handlingsrom med sikte på bedre kvalitet i institusjonens oppgaver.

8 Strukturelle forhold

8.1 Problemstillinger

Universiteter og høyskoler har press og forventninger rettet mot seg fra et stadig mer kunnskapsintensivt arbeidsliv. Samtidig gir demografiske forhold utfordringer, både fordi studenttallet vil øke og fordi det nå er et stort antall vitenskapelig ansatte som går av med pensjon. Den internasjonale arenaen gir i all hovedsak muligheter for faglig utvikling, finansiering og rekruttering av ansatte og studenter. Samlet sett er dette drivkrefter som universitetene og høyskolene må forholde seg til fremover, og som vil representere både utfordringer og et handlings- og mulighetsrom for institusjonene.

8.2 Utdanningsbølgen

Kunnskapsdepartementet anslår at dersom studietilbøyeligheten holder seg uforandret, vil den demografiske utviklingen føre til at antall søkere til høyere utdanning øker med rundt 17 000 fram til 2013²¹. I tillegg får vi et stadig mer kunnskapsintensivt arbeidsliv, som i økende grad etterspør arbeidstakere med høyere utdanning. Dersom studietilbøyeligheten også øker med 10 % de neste fire årene, tror Kunnskapsdepartementet at det vil bli over 33 000 nye søkere til høyere utdanning fram til og med 2013. Små endringer i studietilbøyeligheten vil gi store utslag i det totale antallet studenter. Det er derfor større usikkerhet jo lenger frem i tid man ser. Departementet har signalisert at økt etterspørsel dels kan løses med flere studieplasser ved universiteter og høyskoler, dels ved at flere studenter tar utdanning i utlandet og dels ved flere studieplasser i fagskolene.

Utfordringen for universiteter og høyskoler fremover er å forene vekst i studenttall med høy kvalitet i utdanningene, balansert satsing på forskning og utdanning og en innretning på den faglige virksomheten i tråd med institusjonenes ønskede strategier. Rask vekst i studenttallet kan også gi utfordringer for kvaliteten i utdanningene. Det kan være fristende for de enkelte utdanningsinstitusjoner å innfri studentenes utdanningsønsker ut over det som lar seg forene med tett oppfølging av den enkeltes faglige utvikling, slik Kvalitetsreformen legger opp til.

Den demografiske ”yngrebølgen” vil ha det kjennetegn at studentmassen blir stadig mer heterogen. Livslang læring må stå mer sentralt i dimensjoneringen av høyere utdanning. Lik rett til utdanning for alle, uavhengig av livssituasjon, bosted, alder osv., stiller høye krav til fleksibilitet og utvikling av nye læremetoder. I en tid med stor vekst i studenttall er det avgjørende for det regionale kunnskapsbaserte arbeids- og samfunnsliv at veksten fordeles utover landet og at det tildeles studieplasser til institusjonene i distriktene. Et av tiltakene for å sikre livslang læring i Norge er etter- og videreutdanning for å videreutvikle kompetanse, ferdigheter og kunnskap. For etter- og videreutdanning, samt all utdanning ved de private høyskolene, er det imidlertid åpning for å ta egenbetaling fra studentene. Gratisprinsippet kan bli utfordret i tiden fremover, blant annet i lys av økt internasjonal studentutveksling og muligheten for at internasjonale aktører i større grad vil etablere seg i Norge. Gratisprinsippet er grunnleggende i norsk høyere utdanning og arbeidsgruppen forutsetter at prinsippet fortsatt skal ligge til grunn.

Hvorfor er utdanningsbølgen av betydning?

Økt studenttall gir universiteter og høyskoler muligheter til å utvikle fagmiljøer og fagtilbud, jf. kap. 5.4.1. Flere studenter kan gi muligheter for å realisere mål og strategier for

²¹ Kilde: www.kd.dep.no, Utdanningsbølgen, nyhet 1. desember 2009.

institusjonene, forutsatt at institusjonene selv har mulighet til å bestemme hvilke fagtilbud som utvikles. Utdanningsbølgen kan gi økte muligheter for å styrke samarbeid og arbeidsdeling.

Arbeidsgruppen vil kommentere formuleringen i mandatet vedrørende studiekvalitet med at det er viktig å øke kvaliteten i utdanningene, men at det mange steder dessverre kan være slik at utfordringen nå snarere kan bli å sikre at den ikke blir svekket som følge av den forventede veksten i studieplasser. Det er bekymringsfullt å se at man flere steder allerede har økt bruk av forelesninger med svært mange studenter.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Universiteter og høyskoler må ha oppmerksomhet på kvaliteten av utdanningstilbudet innenfor fag med rask studentvekst. Det er ikke et alternativ å lempe på kravene i Kvalitetsreformen for å skape mer handlingsrom for institusjonene.
- Universitetene og høyskolene må benytte muligheten som studentvekst gir for å styrke de fagene hvor de selv mener de har mulighet for å posisjonere seg på sikt innenfor både forskning og utdanning. Samtidig må institusjonene kunne sette begrensninger på inntak der det ikke er aktivitetskrav, for å opprettholde utdanningskvaliteten.

8.3 Aldersavgang og omstilling ved universiteter og høyskoler

I 2008 var mellom 25 og 30 % av ansatte i førstestillinger ved universiteter og høyskoler over 60 år. For professorer utgjorde de over 60 år mellom 35 og 40 %. Det betyr at om få år vil mange av de vitenskapelige ansatte, og mange av dem som har hatt leder- og veilederfunksjoner i faglige grupper, gå av med pensjon. Walløe-rapporten²² har konkludert med at det ikke var grunn til å gi generasjonsskiftet status som et særlig problemområde i norsk forskning generelt, men aldersavgang kan vise seg å være problematisk innenfor enkelte fagområder eller institutter. Spesielt matematikk, kjemi og fysikk har vært nevnt som mulige problemområder. Walløe-rapporten mener derimot at generasjonsskiftet heller vil gi mulighet til omstilling og faglig prioritering.

Hvorfor har aldersavgang betydning?

Universiteter og høyskoler får et betydelig handlingsrom ved at mange ansatte går av med pensjon i årene fremover. Arbeidsgruppen er enig i dette, og utfordringen blir å utnytte dette handlingsrommet. Det er i seg selv en utfordring at pensjonsalderen varierer, fra 62 til 70 år, og med liten forutsigbarhet for institusjonen når den enkelte velger å fratre stillingen. Samtidig er dette en viktig frihet og mulighet for den enkelte og for forskningsmiljøet. Studiesøkere vil ikke slutte å søke seg til gitte studier fordi mange av de ansatte er eldre. Det betyr at universiteter og høyskoler vil ha en omfattende utdanningsportefølje å håndtere, uavhengig av når ansatte velger å gå av. Eldre vitenskapelige ansatte representerer viktig seniorkompetanse og er gjerne en del av et forskningsmiljø, der berettigelsen av dette miljøet fremover blir en del av vurderingen som må gjøres. Tap av nøkkelkompetanse kan også gjøre at fagmiljøene vinner færre konkurranser om forskningsmidler, og blir mindre attraktiv som samarbeidspartnere internasjonalt.

²² Det Norske Videnskaps-Akademis rapport Evne til forskning. Norsk forskning sett innenfra. (Det Norske Videnskaps-Akademi 2008).

Ved aldersavgang vil det bli viktig å bygge opp ny kompetanse og medarbeidere som kan erstatte kompetanse som veiledere, ledere og ivaretakere av kontaktflater med omverden. Universiteter og høyskoler har derfor en krevende personalmessig utfordring som innebærer både rekruttering og utvikling av ansatte for å erstatte tap av kompetanse. Videre kan aldersavgang benyttes til omstilling av faglig aktivitet, slik at denne nyorienteres. Dette krever et samspill mellom strategier for personalutvikling og strategier for faglig utvikling, og vil være en krevende ledelsesoppgave som må strekke seg over flere år.

Hvordan påvirker aldersavgang handlingsrommet?

Handlingsrommet som skapes ved aldersavgang kan brukes på ulike måter, men det kan lett overvurderes fordi det er mange kryssende hensyn som skal ivaretas. Aldersavgang kan gi mer fleksibilitet i organisasjonen, slik at midler som har gått til lønn kan brukes til å styrke arbeidsvilkårene og driftsmidlene for vitenskapelig ansatte og bidra til at kvaliteten i utdanning og forskning blir bedre. Imidlertid vil dette være vanskelig å forene med at universitetene og høyskolene vil ha et større aktivitetsnivå fremover, blant annet fordi studenttallet er forventet å øke.

Aldersavgang kan gi en mulighet for at flere blir ansatt i faste stillinger, slik at det blir færre midlertidige ansatte ved universiteter og høyskoler. Universitetene og høyskolene kan dermed utnytte handlingsrommet for å forbedre vilkårene for yngre vitenskapelig ansatte. Handlingsrommet som skapes ved at mange over kort tid går av med pensjon, bør kunne brukes for å styrke universiteter og høyskoler som attraktive arbeidsplasser.

Gitt at mange vil gå av med pensjon de neste årene samtidig med at det vil være et økt aktivitetsnivå, vil handlingsrommet som skapes fortrinnsvis kunne brukes for å endre innretning på fagmiljøene. For mange fagmiljøer vil det være slik at tap av kompetanse også representerer nye faglige muligheter. Strukturer i en organisasjon setter begrensinger på fleksibel utnyttelse av ressursene. Spørsmålet blir på hvilke nivåer og på hvilke premisser beslutninger skal tas om hvordan fagmiljøene skal endres. Institusjonenes strategier for faglige prioriteringer uttrykker vilje til å dreie institusjonene i bestemte retninger, for å styrke deres faglige posisjon og for å sikre at det er en arbeidsdeling med andre universiteter og høyskoler. For å realisere strategiene kreves det en langsiktighet i arbeidet, et godt samarbeid med de ansattes organisasjoner og samordning av strategi og oppfølgende planarbeid på ulike nivåer i organisasjonen.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Aldersavgang utgjør både en mulighet og en utfordring for sektoren. Innenfor særskilte fagområder blir det krevende å erstatte kompetansen som går tapt ved at mange vil gå av med pensjon på kort tid. Det er derfor vesentlig at institusjonene har klare strategier og konkrete planer for hvilke prioriteringer som skal vektlegges ved aldersavgang.
- Institusjonene må sikre at viktig kompetanse knyttet til veiledning, ledelse og samhandling med eksterne aktører finnes blant nye rekrutter og vitenskapelig personale.
- Universiteter og høyskoler må bruke handlingsrommet som oppstår ved aldersavgang til å styrke arbeidsvilkår og driftsmidler for vitenskapelig ansatte, redusere antall midlertidig ansatte og realisere institusjonenes strategier for faglig utvikling. Det vil gi mer attraktive arbeidsplasser.

8.4 Internasjonale arenaer for konkurranse og samarbeid

Universiteter og høyskoler har lang tradisjon for å arbeide internasjonalt på utdannings- og forskningsområdet, og det nordiske samarbeidet har over lang tid blitt sett på som en selvfølge. De siste 10-15 årene har et bredere internasjonalt samarbeid blitt en stadig viktigere nødvendighet og drivkraft. Mange premisser og muligheter for faglig og administrativt samarbeid blir til gjennom faglige nettverk, store internasjonale sammenslutninger, prosesser, programmer og prosjekter både i Europa og i andre verdensdeler. Eksempelvis kan nevnes EUs rammeprogram for forskning, utviklingen av European Research Area (ERA) og European Research Council (ERC), Bologna-prosessen, Lisboa-prosessen og Lisboa-konvensjonen når det gjelder Europa. I tillegg har det bilaterale samarbeidet fått større plass, både gjennom politikernes og institusjonenes initiativer. Her kan nevnes at Kunnskapsdepartementet bare de siste par årene har inngått intensjonsavtaler om samarbeid med Argentina, Brasil, Chile, Kina, India og Russland. Den globale utviklingen har medført at universiteter og høyskoler konkurrerer stadig mer internasjonalt både om penger, ansatte og studenter. Gjennom St.meld. nr. 14 (2008-2009) *Internasjonalisering av utdanning* og St.meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning* har regjeringen analysert det internasjonale perspektivet i utdanning og forskning.

En annen drivkraft er internasjonalisering/europeisering av arbeidsmarkedet og behovet for at det skapes mer forståelige og lettere kommuniserbare grader og utdanninger. I tillegg omfatter internasjonalisering av arbeidsmarkedet også den arbeidskraften som etterspørres ved norske universiteter og høyskoler. Det gir muligheter for rekruttering, men innebærer også at universiteter og høyskoler deltar i en internasjonal konkurranse om arbeidskraft.

Hvorfor er internasjonalisering av betydning?

I stortingsmeldingene nevnt ovenfor, slås det fast at internasjonalisering er viktig og nødvendig for å utvikle best mulig kvalitet i utdanning og forskning. Kvalitet er i høyeste grad viktig i seg selv, men også avgjørende for å kunne konkurrere globalt og for å være attraktive samarbeidspartnere. Det er derfor sentralt at tiltakene retter seg både mot samarbeidstiltak med utenlandske partnere samt at det internasjonale perspektivet blir en naturlig del av den utdanning og forskning som utføres ved norske institusjoner – internasjonalisering hjemme. Et viktig tiltak i denne sammenheng er arbeidet for større mobilitet til og fra Norge, både av studenter, akademisk og administrativ/teknisk personale. Gjeldende politikk har vært at norske studenter som hovedregel bør ha muligheten til å ta gradsstudier ved norske institusjoner, men at de også bør ha et utenlandsopphold på et semester eller to i løpet av studietiden. Institusjonenes handlingsrom for fortsatt studentutveksling til utlandet må ivaretas, også ved en økning av antallet studieplasser for å møte den forventede økningen av antallet studenter i de kommende årene.

Myndighetenes bilaterale avtaler med andre land stiller forventninger til at norske universiteter og høyskoler bidrar ved å inngå samarbeid med andre lands institusjoner, samtidig som det normalt stilles sparsomt med ekstra midler til rådighet for å etablere slikt samarbeid. Dette betyr at de norske institusjonene må disponere egne midler til formålet. Dessuten har ressursinnsatsen i EU-programmene økt, og det er etablert flere virkemidler som skal stimulere til samarbeid forankret i forskningsinstitusjonene. Norge har også økt sitt bidrag til forskningssamarbeidet ved at kontingenten til EUs rammeprogram for forskning har økt. Nye virkemidler for utvikling av et felles europeisk forskningsområde (ERA) og et felles europeisk område for høyere utdanning (Bologna-prosessen) de siste årene har forsterket arbeidet for å skape flere samarbeidsløsninger. Dette gjelder både utdanningsstrukturene og

for eksempel åpning av nasjonale programmer og etablering av et europeisk forskningsråd (ERC).

Den internasjonale arenaen gir muligheter for rekruttering til fag hvor det er beskjedne søkninger i Norge. Dette gjelder for eksempel innenfor flere teknologi- og realfag, hvor andelen ikke-norske stipendiater nå er forholdsvis høy²³. Utfordringen er å holde på stipendiater som har valgt å ta sin doktorgrad i Norge. Mange kommer til Norge fordi det er gunstige betingelser knyttet til det å ta doktorgrad sammenlignet med andre land. Imidlertid er lønnspremien for en doktorgrad i Norge lav sammenlignet med andre land, noe som reduserer attraktiviteten ved å forbli i Norge, men som kanskje veies opp med gode velferdsordninger. Relativt lavt lønnsnivå sammenlignet med en del andre land kan også være en hemsko ved rekruttering av vitenskapelig personale fra andre land. Sammen med faglig kvalitet på forskningsmiljøene, er tilgang til blant annet avansert vitenskapelig utstyr og støttepersonale viktige faktorer for muligheten for å tiltrekke seg godt kvalifiserte utenlandske forskere. Det avgjørende vil være at norske fagmiljøer samlet sett kan gi betingelser som vil være attraktive sammenlignet med det som eksisterer i andre land. Forskermobiliteten vil trolig også møte utfordringer knyttet til økonomi og arbeidsbetingelser som er ganske ulike fra land til land, men gruppen har ikke gått inn i dette som en mulig begrensning for handlingsrommet.

Hvordan påvirker internasjonalisering handlingsrommet?

Den internasjonale arenaen representerer i all hovedsak muligheter for å realisere strategier for utvikling. Myndighetene har forventninger om at norske universiteter og høyskoler skal følge opp avtaler og konkurrere for å oppnå enda større andeler av internasjonale midler, spesielt fra EU. Sistnevnte bidrar til at det internasjonale arbeidet er blitt dreid i retning av prioriteringene innenfor EUs rammeprogram. Samtidig kan de se ut som om universitetenes og høyskolenes deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning er blitt redusert fra og med oppstarten av 7. rammeprogram²⁴.

På samme måte som for noen nasjonale finansieringsmekanismer krever også EU-finansierte prosjekter egenandeler fra institusjonene. Som standard finansierer EU 75 % av de totale kostnadene, og institusjonene må derfor bidra med 25 % av kostnadene selv, noe som også i dette tilfelle må tas fra grunnbevilgingen. Evalueringen av norsk deltakelse i EUs 6. og 7. rammeprogram for forskning peker også på at "EU-prosjekter er generelt underfinansierte og meget krevende med hensyn til administrative forpliktelser". Selv om både det faglige utbyttet av deltakelse og betydningen for nettverksdannelse i den samme evalueringen vurderes som stort, vil deltakelsen binde opp økonomiske og administrative ressurser. Arbeidsgruppen støtter derfor evalueringens anbefaling om at man må finne nye nasjonale finansieringsformer som kompenserer fullt ut for de prosjekt- og overheadkostnadene som ikke dekkes av EU. Gruppen støtter også anbefalingen om at det må tas initiativ til å igangsette reformer av rammeprogrammenes administrasjon og finansielle regler for å redusere ressursbruken og den sløsing med forskningstid som det medfører.

De siste årene har det vært mer oppmerksomhet om betydningen av å samarbeide med fagmiljøer ved universiteter utenfor EU, blant annet fagmiljøer ved de fremste amerikanske universitetene. De økonomiske insentivene til denne type samarbeid er imidlertid langt mer

²³ I dag avlegges hver fjerde doktorgrad i Norge av personer med utenlandsk statsborgerskap. (NIFU STEP: Doktorgrader i tall, September 2009).

²⁴ In Need of a Better Framework for Success. An evaluation of the Norwegian participation in the EU6th Framework Programme (2003-2006) and the first part of the EU 7th Framework Programme (2007-2008). NIFU STEP rapport 22/2009.

beskjeden enn for EU-samarbeidet Norge deltar i og bør nok styrkes hvis samarbeidet skal bli reelt.

En særlig problemstilling knytter seg til institusjonenes handlingsrom for samarbeid med akademiske institusjoner og miljøer i fattige land. Nord-sør-samarbeidet er høyt prioritert i norsk utenrikspolitikk og i norsk forskningspolitikk, men gjeldende finansiseringsmodeller, insentivsystemer og belønningsordninger er ofte lite treffende i forhold til UH-institusjonenes utviklingsrelaterte virksomhet.

Det kan videre være en mulighet å benytte internasjonal arbeidsdeling, for eksempel innenfor Norden, for bedre å ivareta små fagmiljøer med begrenset studenttilstrømming nasjonalt. Eksempler på slike fag kan være de små språkfagene ved Universitetet i Oslo og skog- og plantefag på masternivå ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Videre kan man vurdere samarbeid omkring store og kostnadskreven infrastruktur for forskning. Slike løsninger må selvsagt vurderes i forhold til ivaretagelse av institusjonelle og nasjonale interesser.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Internasjonalisering hjemme og samarbeid med internasjonale nettverk og andre lands institusjoner er økende, krever stadig flere ressurser og påvirker derfor handlingsrommet ved den enkelte institusjon. Myndighetenes avtaler og forslag til tiltak må følges av midler til etablering av slikt samarbeid.
- I tråd med evalueringen av norsk deltakelse i EUs 6. og 7 rammeprogram for forskning, anbefaler Arbeidsgruppen en vurdering for å finne nye nasjonale finansieringsformer som kompenserer fullt ut for de prosjekt- og overheadkostnadene som ikke dekkes av EU. Det må tas initiativ til å igangsette reformer av rammeprogrammenes administrasjon og finansielle regler for å redusere ressursbruken og den sløsing med forskningstid som det medfører.
- Internasjonalisering gir et utvidet handlingsrom for å kunne realisere strategier for faglig utvikling. Dette må utnyttes både av institusjonene og av den enkelte forsker.
- Det bør utvikles finansieringsordninger som gir større handlingsrom for samarbeid med akademiske institusjoner og miljøer i land i sør.

8.5 Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK)

Det er behov for mangfold og robuste utdanningstilbud og fagmiljøer, og det vil være økende behov for samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene både i utdanning og i forskning.

Regjeringens politikk er at strukturelle utfordringer skal løses med frivillige prosesser og være en følge av at fagmiljøer og institusjonsledelse ser muligheter og fordeler med samarbeid og arbeidsdeling. Det er ikke sagt noe om hvor mange universiteter eller andre typer høyere utdanningsinstitusjoner Norge trenger. Departementet har stilt seg positiv til at flere arbeider med fusjonsplaner, men har holdt fast ved at prosessene skal være frivillige og ikke styrt av departementet. I tildelingsbrevet for 2010 er institusjonene også bedt om å omtale SAK-arbeidet i dokumentet Rapport og planer. Det pågår mange samarbeidsprosesser i sektoren. Flere er innrettet for strukturelt samarbeid og fusjonsprosesser.

Hvorfor er det viktig i denne sammenheng?

Departementet vektlegger at det er behov for mangfold og tydelighet i institusjonenes profil, klarere arbeidsdeling og mer forpliktende samarbeid i sektoren. De statlige myndighetenes deltakelse vil være å tilrettelegge, stimulere og bidra til at frivillige prosesser kommer i gang og blir fullført. Den politiske oppmerksomhet som er gitt denne type samarbeidsbestrebelser, har gitt fart i eksisterende samarbeidsprosjekter og gitt grunnlag for flere. På denne måten har Kunnskapsdepartementet deltatt i et samspill med institusjonene, noe som nok har bidratt til økt fremdrift i prosessene.

Det vil være viktig hvordan foreslåtte samarbeidsprosesser og fusjoner gjennomføres. Slike prosesser er helt sentrale strategiske prioriteringer, og målet må være at utdanning og forskning blir styrket i disse prosessene. Det er ikke åpenbart at slike prosesser vil gi redusert ressursbruk i første omgang, fordi det vil være krevende å skape nye samhandlingsmønstre. Kunnskapsdepartementet bør derfor følge denne type samarbeidsprosesser tett, og sammen med institusjonene vurdere om det er behov for bistand for å gjennomføre planlagte samarbeidsprosjekter på en god måte. Arbeidsgruppen vil peke på at ulike virkemidler må tas i bruk for å sikre mangfold og SAK i sektoren.

Så langt har det vært mest oppmerksomhet om samarbeidsløsninger som kan begrunnes i ansvaret institusjonene har for fag, forskning og utdanning nasjonalt og regionalt. Skal vi ha norske forskningsmiljøer i internasjonal toppklasse og som deltakere i internasjonale forskernettverk, er det viktig også å ha en internasjonal orientering for SAK-arbeidet. Dette gjelder særlig de forskningstunge institusjonene, spesielt universitetene, men også institusjoner med en klar nasjonal profil, som de vitenskapelige høyskolene og kunsthøyskolene. Samarbeidsbestrebelser nasjonalt bør ikke ta oppmerksomhet bort fra eller svekke handlingsrommet for å utvikle internasjonalt samarbeid. For flere av universitetene og høyskolene kan tynge samarbeid gi en sterkere plattform for å etablere partnerskap internasjonalt.

Hvordan vil SAK påvirke handlingsrommet?

Gitt den tilnærmingen regjeringen har valgt, vil det i liten grad være en politisk styring av de SAK-prosesser som man har sett de siste årene. Det betyr at utgangspunktet vil være faglige og strategiske ambisjoner ved universiteter og høyskoler, og muligheten for å få til bedre samhandling og ressursutnyttelse på tvers av institusjonene. SAK vil kunne representere en mulighet for å sørge for mangfold i fagtilbudet nasjonalt og regionalt, gjennom en bedre arbeidsdeling mellom institusjonene og regionene.

Samtidig vil denne type samarbeidsprosesser kunne påvirke handlingsrommet og innflytelsen som institutter og ansatte har. Her er det imidlertid spilleregler fastsatt av partene i arbeidslivet som skal sikre medvirkning fra ansatte i denne type prosesser.

Både departementet og institusjonene har ansvar for å sørge for mekanismer og fora som sikrer at et nasjonalt forsvarlig nivå og at en regionalt forsvarlig fordeling av studietilbudene blir opprettholdt. Det bør også være et særskilt fokus på styrking av profesjonsutdanningene, inklusive ph.d-nivået innenfor disse fagområdene, i det institusjonslandskapet som skapes.

Arbeidsgruppens anbefaling

- Det er en særlig utfordring å håndtere fusjons- og samarbeidsprosesser i en periode med opplevd presset handlingsrom og økt studenttilgang. SAK-midlene er per i dag ikke tilstrekkelig til å stimulere prosessene.

- Det må gis handlingsrom til at institusjonene på egne premisser utvikler sin egenart og kvalitet som den type institusjoner de er.
- Både internasjonalt, nasjonalt og regionalt samarbeid må inngå tydelig i SAK-prosessene.

8.6 Oppsummering

I dette kapitlet har gruppen vurdert betydningen av utvalgte eksterne faktorer og utviklingstrender for institusjonenes handlingsrom. Det er særlig muligheter og utfordringer knyttet til utdanningsbølgen, aldersavgang, økende internasjonalisering i utdanning og forskning, samt ambisjoner og pågående prosesser knyttet til institusjonsakkreditering og SAK som arbeidsgruppen vil fremheve som viktig å ha fokus på i årene fremover - også i et handlingsromperspektiv.

Sammenfattende anbefaling

- Universiteter og høyskoler bør bruke handlingsrommet knyttet til aldersavgang til å realisere institusjonenes strategier for faglig utvikling og til å redusere antallet midlertidige stillinger.
- Det må gis handlingsrom til at institusjonene på egne premisser utvikler sin egenart. Kunnskapsdepartementet bør stimulere SAK-prosesser økonomisk og gi støtte til institusjonenes samarbeidsprosesser og fusjonsarbeid.

9 Oppsummering

I tabellen nedenfor er arbeidsgruppens anbefalingspunkter i hvert underkapittel sammenstilt i en matrise. Punktene er gruppert i tre kategorier: anbefalinger til departementet, anbefalinger til institusjonene og anbefalinger til departement og institusjoner i felleskap.

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
Kap.5	Økonomiske forhold		
5.2	Finansieringssystemet for direkte bevilgninger til UH-institusjonene		
	Det er nødvendig med en gjennomgang av kategoriene for finansiering av studieplasser.		
	For å opprettholde insentivvirkningen i den resultatbaserte omfordelingen (RBO), anbefaler arbeidsgruppen at rammen får en realøkning ved økt produksjon.		
	Arbeidsgruppen vil foreslå ytterligere analyser og erfaringsutveksling av ulike modeller for intern fordeling av ressurser, og også få belyst om/hvordan disse gir ulikt utslag i resultater.		
5.3	Grunnbevilgning og budsjettvekst		
			Grunnbevilgningen må sette institusjonene i stand til å utføre sine kjerneoppgaver med den nødvendige kvalitet og langsiktighet. Dette må kunne gjøres i et godt samspill med eksterne finansieringskilder.
			Grunnbevilgningen skal sikre at det kan drives forskningsbasert utdanning med høy kvalitet. Økt press på grunnbevilgningen vil svekke kvaliteten på både utdanning og forskning. Både forskningens frihet, tid til forskning og nødvendig kvalitet i utdanning må sikres gjennom grunnbevilgningen.
			Innenfor dagens bevilgningsnivå er det en større andel frie midler av den totale bevilgningen som kan sikre stabilitet og institusjonell og faglig autonomi, og som dermed kan utvide handlingsrommet. Balansen mellom de ulike finansieringsstrømmene må innrettes slik at det gis handlingsrom for langsiktighet og strategiske prioriteringer.

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
5.3	Grunnbevilgning og budsjettvekst		
			De ansatte må sikres driftsmidler, og transaksjonskostnader i forbindelse med konkurranse om eksterne midler må reduseres. Småforsk-midler som ordning må videreføres, men bør overføres fra Norges forskningsråd til institusjonene som økning i grunnbevilgningen.
5.4	Viktige kostnadselementer og drivere for press på grunnbevilgningen		
5.4.1	Studieplasser og avlagte studiepoeng		
	Etablering av flere tusen nye studieplasser vil sterkt begrense det økonomiske handlingsrommet. Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet finansiere 100 % de første to årene ved oppretting av et stort antall studieplasser. Dersom pengene trekkes ut igjen når resultateffekten kommer etter to år, vil dette være mulig innenfor dagens modell.		Arbeidsgruppen er bekymret over omfanget av merproduksjon på marginalinntekt fordi studieplasskapasiteten er brukt opp og etablering av nye plasser vil kreve store investeringer. Dette setter både antall studieplasser og studiekvaliteten under press. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet i samråd med institusjonene vurderer hvordan man kan gjenopprette balansen mellom antall fullfinansierte studieplasser i grunnbevilgningen og det faktiske studenttallet på institusjonene. Dette er nødvendig for å opprettholde og også øke antall studieplasser i de nærmeste årene.
5.4.2	Rekrutteringsstillinger		
	Kostnadene for stipendiater bør gjennomgås med sikte på finansiering som er mer i samsvar med reelle kostnader.		
	Alle rekrutteringsstillinger bør opp på samme bevilgningsnivå. For forskningsrådsfinansierte stipendiater skjer dette automatisk i løpet av tre år. For departementsfinansierte stipendiater må dette skje ved å øke bevilgningen per stilling. Om nødvendig kan dette skje ved å redusere måltallet.		

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
5.4.2	Rekrutteringsstillinger		
	Øremerkede midler til stipendiater kan vurderes redusert mot tilsvarende økning av frie midler.		
	Institusjonene bør få større fleksibilitet til å omgiøre stipendiattstillinger til post doktor-stillinger.		
	UH- institusjoner under oppbygging, særlig de nye universitetene.		
5.4.3	Ekstern finansiering		
		Tilsvarende er det klare politiske forventninger om at særlig universitetene skal øke sin finansiering fra EU. EU-finansiering forutsetter som regel en viss egenfinansiering. Arbeidsgruppen anbefaler at institusjonene etablerer gode prinsipper for å kalkulere slike prosjekter. Hvis eksterne prosjekter underfinansieres i forhold til nødvendig kostnadsdekning, vil dette kunne sette press på grunnbevilgningen. UH-institusjonene må styrke sin evne til riktig kostnadsberegning av slike prosjekter. Et eventuelt overskudd av oppdragsaktivitet gir institusjonene egenkapital som igjen bidrar til å øke handlingsrommet.	Institusjonene forutsettes å finansiere deler av sin forskning gjennom midler fra Norges forskningsråd. Dette skal sikre kvalitet gjennom nasjonal konkurranse og gi muligheter for å iverksette nasjonale prioriteringer. Arbeidsgruppen vil særlig peke på at det er avgjørende at institusjonene setter strategiske mål for sin eksterntfinansierte forskning slik at denne finansieringen kan styrke institusjonenes egne mål. Arbeidsgruppen mener videre det er avgjørende at prosjektene finansieres slik at medfinansiering ikke svekker institusjonenes handlingsrom for egne strategiske prioriteringer.
5.4.4	Ulike kostnadsdrivere		
	Arbeidsgruppen ser at kompensasjonen til SPK varierer over tid, men vil påpeke at institusjonene ikke kan forventes å forskutlere denne utgiften flere år av gangen. Dersom premiesatsen i 2011 blir tilsvarende den i 2010, vil innlagt kompensasjon måtte økes for å dekke pensjonskostnaden til SPK.		Arbeidsgruppen ber om at det i nært samarbeid med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene gjøres en gjennomgang av lønnsutvikling i sektoren, for å vurdere i hvor stor grad denne avviker fra kompensasjon for lønnsøkning og hvordan dette eventuelt påvirker handlingsrommet. Gruppen mener lønnsvekst som skyldes eksterne beslutninger (lønnsoppgjør og opprykk) skal kompenseres gjennom grunnbevilgningen.

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
5.4.4	Ulike kostnadsdrivere		
	Arbeidsgruppen anbefaler at det gjøres analyse av konsekvensene for institusjonenes økonomi, særlig av utgifter til bygg og vedlikehold, samt fornying av utstyr.		Arbeidsgruppen etterlyser en helhetlig og felles gjennomgang av den administrative virksomheten for å bedre støttefunksjonene til kjernevirksomheten, jf. også vurderinger i kap. 6.2.
	Arbeidsgruppen legger til grunn at kostnadskrevene endringer i bygg, infrastruktur og støttefunksjoner i størst mulig grad må fullfinansieres gjennom økt rammebevilgning, slik at dette ikke reduserer handlingsrommet for å sikre kvaliteten i primæraktivitetene.		Mulighetene for å forvalte eierskap i selskaper som driver bidrags- og oppdragsvirksomhet tilknyttet universiteter og høyskoler, har åpnet for mer overordnet styring og planlegging fra styre og ledelse når det gjelder oppdragsvirksomhet. Regelverket rundt randsoneraktiviteter bør imidlertid justeres for å kunne utnytte handlingsrommet og samhandling med universiteter, høyskoler og instituttsektor bedre.
5.5	Samspillet mellom grunnbevilgning og ekstern finansiering		
	Tildelinger fra Norges forskningsråd kan redusere institusjonenes handlingsrom for egne forskningsprioriteringer der deres egenfinansiering blir for stor eller uhenksom. Det vil derfor være viktig at mye av grunnbevilgningen. Det vil derfor være viktig at veksten i forskningsbevilgningene kanalisert gjennom Forskningsrådet i større grad støtter opp om universiteter og høyskolars forskningsansvar.	Både forskningsrådsmidler og EU-midler er viktig for institusjonenes forskning. Institusjonene må selv ta ansvar for å utnytte muligheter for ekstern finansiering for å realisere sine egne strategier. Kvalitetsvurdering av søknader og konkurranse om midler er viktig for institusjonenes utnyttning av sitt handlingsrom for egne prioriteringer og fordeling av midler.	For å ha et godt samspill mellom institusjonenes egne prioriteringer og tilgangen på eksterne inntekter, må grunnbevilgningen, og særlig de frie midlene, gi rom for å gjøre egne strategiske prioriteringer og sikre den langsiktige grunnforskningen og gode forskningsvilkår i bredden.
	Arbeidsgruppen ber om at prinsipper for finansiering fra Norges forskningsråd vurderes, slik at man kan få riktigere finansiering av kostnadssementer som rekrutteringsstillinger, drifts- og utstyrskostnader i prosjektene.		
5.6	Konsekvenser for ansattes vilkår		
	Arbeidsgruppen vil be om at det nedsettes et hurtigarbeidende utvalg som kommer med forslag til konkrete tiltak som kan bedre FoU-mulighetene for de ansatte i UH-sektoren.		Arbeidsgruppen ser de ansattes arbeidsvilkår som en viktig forutsetning for institusjonenes handlingsrom.
	Arbeidsgruppen anbefaler at en ny tidsbruksundersøkelse iverksettes, jf. St.meld. nr. 30 (2008-2009) <i>Klima for forskning</i> . Sammenhengende tid til forskning må særlig undersøkes.		

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
Kap.6	Juridiske forhold og styring		
6.1	Lov- og regelverk for styring og ledelse		
		Muligheter for valg av ledelsesmodell gir institusjonene et handlingsrom av viktig verdi.	
		Faglig og personalmessig ledelse må utvikles i institusjonene.	
6.2	Styringsdialog og styringshjul		
	Arbeidsgruppen anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjennomgå styringsdialogen for å videreutvikle den langsiktige og strategiske dialogen.		
	Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet redusere detaljeringsgraden i tildelingsbrevene. Føringer og forventninger må være av overordnet karakter og knyttes til ressurser, jf. kap. 5. Politiske føringer må vurderes i lys av de ressurser som stilles til disposisjon.		
	Arbeidsgruppen ber Kunnskapsdepartementet redusere de totale rapporteringskravene og vurdere bedre samkjøring og forenkling/reduksjon. Rapporteringen skal gi nødvendig informasjon om måloppnåelse til departementet og være nyttig for driften av institusjonen.		
6.3	Lov- og regelverk for personalforvaltning		
	Arbeidsgruppen ser behov for å analysere utviklingen mellom administrativt og vitenskapelig personale ved universiteter og høyskoler i forhold til utfordringer sektoren har i dag og forventes å få de nærmeste årene.	Arbeidsgruppen mener det er uheldig at andelen midlertidig tilsatte er høyere enn i arbeidslivet for øvrig. Nivået på midlertidig tilsetting må derfor reduseres. Arbeidsgruppen forventer at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene lager en plan for å redusere midlertidighet, slik regjeringen går inn for i sin politiske plattform jf. Politisk plattform for flertallsregjeringen, kap. 10.	
		Personalpolitikken må innenfor eksisterende regelverk legge vekt på kollegial medvirkning i sammensetning av faglige grupper, ansettelser og koblinger til fagmiljøer i og utenfor universiteter og høyskoler. I den grad det benyttes ulovlig bruk av midlertidig ansatte, må dette opphøre.	
		Universiteter og høyskoler må vurdere reduksjon i bruk av midlertidighet balansert opp mot eget handlingsrom.	

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
6.4	Lov- og regelverk for forsknings- og utdanningsvirksomheten		
	Rammeplanene må gjennomgås kritisk, med sikte på forenkling.		Arbeidsgruppen ser det som en selvfølge at man skal ha forskningsbasert utdanning, og viser her til hvordan dette er forstått i blant annet St.meld. nr. 30 (2008-2009) <i>Klima for forskning</i> .
	Arbeidsgruppen har forståelse for at det settes aktivitetskrav til enkelte utdanninger. Aktivitetskrav bør imidlertid benyttes med varsomhet, og kun tas i bruk for å realisere nødvendig kapasitet.		Kunnskapsdepartementet og institusjonene må ha dialog om nasjonale eller regionale behov for kompetanse for utdanning og fagområder som ikke omfattes av aktivitetskrav.
Kap.7	Kulturelle forhold, organisasjon og ledelsesutfordringer		
7.2	Økt oppmerksomhet om ledelse		
		Arbeidsgruppen mener institusjonene har økende oppmerksomhet om styring og ledelse på ulike nivåer og at dette er viktig å videreføre.	
		Det er en særlig utfordring å styrke den strategiske ledelsen og organisasjonens evne til å prioritere for å sikre kvalitet i utdanning og forskning.	
		God ledelse omfatter krav til god personalledelse og faglig, samt karrieremessig utvikling av den enkelte.	
		Ledelsen har ansvar for å utnytte institusjonens og fagmiljøenes handlingsrom med sikte på bedre kvalitet i institusjonens oppgaver.	
Kap.8	Strukturelle forhold		
8.2	Utdanningsbølgen		
		Universiteter og høyskoler må ha oppmerksomhet på kvaliteten av utdanningstilbudet innenfor fag med rask studentvekst. Det er ikke et alternativ å lempe på kravene i Kvalitetsreformen for å skape mer handlingsrom for institusjonene.	
		Universitetene og høyskolene må benytte muligheten som studentvekst gir for å styrke de fagene hvor de selv mener de har mulighet for å posisjonere seg på sikt innenfor både forskning og utdanning. Samtidig må institusjonene kunne sette begrensninger på inntak der det ikke er aktivitetskrav, for å opprettholde utdanningskvaliteten.	

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
8.3	Aldersavgang og omstilling ved universiteter og høyskoler		
		Aldersavgang utgjør både en mulighet og en utfordring for sektoren. Innenfor særskilte fagområder blir det krevende å erstatte kompetansen som går tapt ved at mange vil gå av med pensjon på kort tid. Det er derfor vesentlig at institusjonene har klare strategier og konkrete planer for hvilke prioriteringer som skal vektlegges ved aldersavgang.	
		Institusjonene må sikre at viktig kompetanse knyttet til veiledning, ledelse og samhandling med eksterne aktører finnes blant nye rekrutter og vitenskapelig personale.	
		Universiteter og høyskoler må bruke handlingsrommet som oppstår ved aldersavgang til å styrke arbeidsvilkår og driftsmidler for vitenskapelig ansatte, redusere antall midlertidig ansatte og realisere institusjonenes strategier for faglig utvikling. Det vil gi mer attraktive arbeidsplasser.	
8.4	Internasjonale arenaer for konkurranse og samarbeid		
	Internasjonalisering hjemme og samarbeid med internasjonale nettverk og andre lands institusjoner er økende, krever stadig flere ressurser og påvirker derfor handlingsrommet ved den enkelte institusjon. Myndighetenes avtaler og forslag til tiltak må følges av midler til etablering av slikt samarbeid.	Internasjonalisering gir et utvidet handlingsrom for å kunne realisere strategier for faglig utvikling. Dette må utnyttes både av institusjonene og av den enkelte forsker.	

Kap.	Anbefalinger til departementet	Anbefalinger til institusjonene	Anbefalinger til departement og institusjoner
8.4	Internasjonale arenaer for konkurranse og samarbeid		
	I tråd med evalueringen av norsk deltakelse i EUs 6. og 7 rammeprogram for forskning, anbefaler Arbeidsgruppen en vurdering for å finne nye nasjonale finansieringsformer som kompenserer fullt ut for de prosjekt- og overheadkostnadene som ikke dekkes av EU. Det må tas initiativ til å igangsette reformer av rammeprogrammenes administrasjon og finansielle regler for å redusere ressursbruken og den sløsing med forskningstid som det medfører.		
	Det bør utvikles finansieringsordninger som gir større handlingsrom for samarbeid med akademiske institusjoner og miljøer i land i sør.		
8.5	Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK)		
			Det er en særlig utfordring å håndtere fusjons- og samarbeidsprosesser i en periode med opplevd presset handlingsrom og økt studenttilgang. SAK-midlene er per i dag ikke tilstrekkelig til å stimulere prosessene.
			Det må gis handlingsrom til at institusjonene på egne premisser utvikler sin egenart og kvalitet som den type institusjoner de er.
			Både internasjonalt, nasjonalt og regionalt samarbeid må inngå tydelig i SAK- prosessene.

VEDLEGG

*Vedlegg 1 Mandatet*²⁵

Mandat for arbeidsgruppe som skal vurdere handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren

Bakgrunn

Utgangspunktet. Det har vært en betydelig vekst i bevilgningene til forskning og høyere utdanning. Spørsmålet om denne veksten har vært tilstrekkelig eller burde vært større er en legitim og viktig debatt, men er ikke spørsmålet her. Tallgrunnlaget sier at den totale forskningsveksten de siste seks år har vært sterkest i Norden. Veksten i universitetene og høyskolenes budsjetter har ikke vært like sterk, men like fullt har det vært realvekst.

Høy kvalitet. Norsk forskning og høyere utdanning er av høy kvalitet, og det er en gjennomgående målsetting at det skal være slik. Det store bildet er at det drives god undervisning preget av nytenkning og utvikling de aller fleste steder og i de aller fleste fag. Alle våre måleparametre viser at resultater innenfor forskning er meget god og i klar framgang. Et positivt utgangspunkt må brukes til videre utvikling. Kunnskap, gjennom forskning og høyere utdanning, er svaret på de fleste utfordringer vi står overfor, og vil i økende grad være etterspurt.

Paradokset. Likevel er det et paradoks at både Kunnskapsdepartementets egne observasjoner og tilbakemeldinger fra sektoren tyder på at handlefriheten og mulighetene til å foreta selvstendige utdanningsmessige og forskningsmessige prioriteringer er krevende. Spesielt er det bekymringsverdig med mange tilbakemeldinger om at undervisningstilbudet som gis ikke er så godt som det burde være, og at de brede forskningsvilkårene er presset .

Handlingsfrihet. Forutsetningen for autonome universiteter og høyskoler er handlefrihet til å gjøre selvstendige vurderinger og prioriteringer. Ansvar for å skape og bevare handlefrihet er delt: Politiske myndigheter har ansvar for de overordnede rammene. Samtidig har det enkelte universitet og den enkelte høyskole ansvar for å forholde seg til disse rammene – også om de er uenige i dem.

Prioriteringer. En del av forskningen ved institusjonene er eksternt finansiert og basert på konkurranse, dels for å fremme kvalitet, dels som en oppfølging av nasjonale prioriteringer. For å bidra til ønsket ansvarliggjøring og prioritering hos institusjonene, forutsettes ofte en viss supplerende finansiering over eget budsjett. Samtidig må det være en balanse som gjør at ikke bruken av egeninnsats i form av tid og andre ressurser underminerer institusjonenes strategiske kapasitet og handlingsfrihet for egne prioriteringer.

Arbeidsgruppens oppgaver

Arbeidsgruppen skal gå gjennom forskjellige sider ved hvordan universitetene og høyskolenes selvstendighet fungerer og forvaltes, for å legge et bedre grunnlag for å skape handlingsfrihet

²⁵ Arbeidsgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 17. september 2009.

i forskning og høyere utdanning. Arbeidet skal klargjøre ansvarsforhold og mekanismer på et overordnet og prinsipielt nivå:

Arbeidsgruppen skal vurdere følgende spørsmål:

- Sikring av at utdanningskvaliteten kan økes i høyere utdanning
- Institusjonenes strategiske valg i forhold til omfang og innretning på fagportefølje i lys av finansieringssystemet
- Hvordan universitetene og høyskolenes selvstyre fungerer operativt i dag
- Mekanismer og bevilgningsmønstre for forskning og høyere utdanning
- Forvaltningen av forskningskarrieren og forskningsvilkår
- Organisering og styring av forholdet mellom intern og ekstern aktivitet
- Balansen mellom nasjonale politiske prioriteringer og handlingsfrihet for institusjonene ved bruk av egeninnsats og andre ressurser

Arbeidsgruppen skal innta et overordnet og prinsipielt perspektiv innenfor gjeldende bevilgningsrammer. Gruppen skal arbeide seg fram til størst mulig felles forståelse av problemstillingene skissert i mandatet, med sikte på å klargjøre ansvarsforhold mellom ulike nivåer i systemet, og mekanismene som skal understøtte at de ulike aktørene tar ansvaret sitt. Arbeidsgruppen forventes ikke å komme med de endelige svarene på alle sider ved den komplekse problemstillingen om hvordan skaffe UH-institusjonene handlingsrom. Gruppen vil stå fritt til å peke på konkrete oppgaver og tiltak som bør utredes videre i andre prosesser. Arbeidet er mer å betrakte som det første trinnet i en prosess med mål å ivareta handlingsrommet i sektoren på en bedre måte. Dette tilsier at det i begrenset grad vil være behov for eksterne analyser/sette ut konsulentoppdrag. Arbeidsgruppen skal levere en sluttrapport som i størst mulig grad klargjør ansvarsforhold og mekanismer knyttet til problemstillingene nevnt i mandatet eller som konkretiserer behov for oppfølging.

Tidshorisont

Arbeidsgruppen skal svare på mandatet innen 15. februar 2010.

Budsjett

Det forventes at arbeidsgruppens medlemmer deltar i arbeidet innenfor rammen av sine ordinære stillinger. Kunnskapsdepartementet dekker medlemmenes reiseutgifter knyttet til møtedeltakelse.

Sekretariat

Kunnskapsdepartementet stiller til rådighet et sekretariat for arbeidsgruppen. Sekretariatet skal legge til rette for møtene, bistå med å framskaffe bakgrunnsmateriale og dokumentasjon, samt bistå med å utarbeide sluttrapporten for utvalget.

Vedlegg 2 Bevilgningsutvikling

Det vises til statsbudsjettet for 2010 for Kunnskapsdepartementet og Stortingets vedtak, jf. Innst. 12 S (2009-2010) og Prop. 1 S (2009-2010). De tidligere kapitlene 271 for universiteter, 272 for vitenskapelige høyskoler og 275 for høyskoler er fra og med 2010-budsjettet vedtatt slått sammen til ett kapittel 260 som omfatter alle universiteter og høyskoler. De tidligere postene basiskomponent, undervisningskomponent og forskningskomponent er fra og med 2010-budsjettet vedtatt slått sammen til en post for de statlige institusjonene og en post for de private institusjonene, dvs. post 50 Statlige universitet og høyskoler og post 70 Private høyskoler. Tabellen nedenfor følger imidlertid den inndelingen som var før 2010.

I tabellen nedenfor er det ikke direkte sammenlignbare tall mellom type bevilgning som er stilt opp (basis, undervisning, forskning). Fra statsbudsjettet 2010 opererer Kunnskapsdepartementet med kun én bevilgningspost i statsbudsjettet som omfatter langsiktig og strategisk bevilgning, resultatbasert uttelling på utdanning og resultatbasert uttelling på forskning. Det innebærer bl.a. at man ikke kan gjøre en direkte sammenligning mellom den tidligere forskningskomponenten som bestod av både en strategisk forskningskomponent og resultatbasert omfordeling (RBO), og den resultatbaserte forskningsuttellingen fra 2010 som kun omfatter RBO.

I tabellen nedenfor er det ikke direkte sammenlignbare tall over tid innenfor de ulike kategoriene som er stilt opp fordi det har vært bevegelser mellom dem. Fra statsbudsjettet 2006 var det endring i budsjettkapittel for hhv. Universitetet i Stavanger (tidligere Høgskolen i Stavanger), Universitetet for miljø- og biovitenskap (tidligere Norges landbrukshøgskole), Det teologiske Menighetsfakultetet som ble akkreditert som vitenskapelig høyskole og Diakonhjemmet høyskole som ble akkreditert som høyskole. Fra statsbudsjettet 2008 var det endring i budsjettkapittel for Universitetet i Agder (tidligere Høgskolen i Agder). Fra statsbudsjettet for 2010 var det endring i budsjettkapittel for Høgskolen i Tromsø etter sammenslåing med Universitetet i Tromsø og for hhv. Handelshøyskolen BI og Misjonshøgskolen som ble akkreditert som vitenskapelige høyskoler. Det har i perioden kommet flere nye private høyskoler.

Tabellen nedenfor har noen brudd i data. I løpet av perioden har det vært en overgang fra bruttobudsjettering til nettobudsjettering for institusjonene, denne overgangen var gjennomført for alle institusjonene i forbindelse med statsbudsjettet for 2005. Det ble etablert en ny kapittelstruktur i statsbudsjettet fra og med 2006, med opprettelse av kapitlene 271 for universiteter, 272 for vitenskapelige høyskoler og 275 for høyskoler. Kilden for bevilgningene for perioden 2003 til 2008 er tildelingsbrevene til institusjonene. For perioden 2008-2010 er kilden saldert budsjett.

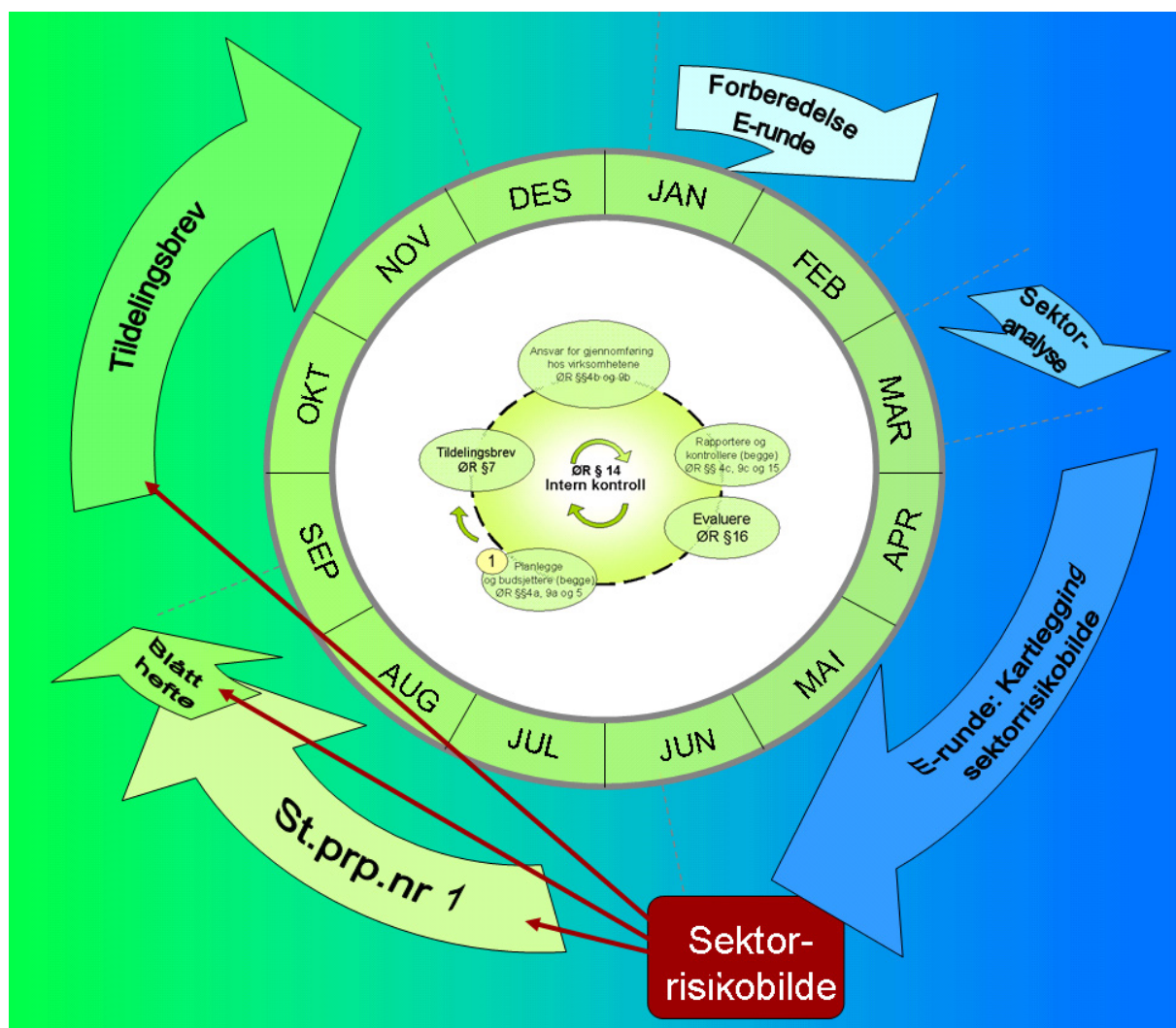
Bevilgningsutvikling til universiteter, statlige og private høyskoler
Beløp avrundet til hele millioner kroner

Alle institusjonene									Endring 2003-2010	
Nominelle kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	15 672	16 880	17 981	18 753	19 367	20 790	22 289	23 373	49 %	7 701
Basis	9 749	10 218	10 777	11 360	11 585	12 467	13 473	14 166	45 %	4 417
Undervisning	3 616	3 980	4 349	4 615	4 864	5 129	5 319	5 500	52 %	1 883
Forskning	2 306	2 682	2 855	2 778	2 918	3 194	3 497	3 707	61 %	1 401
2010-kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	20 131	20 869	21 458	21 644	21 659	22 399	23 002	23 319	16 %	3 188
Basis	12 524	12 632	12 861	13 111	12 956	13 432	13 904	14 113	13 %	1 589
Undervisning	4 646	4 920	5 190	5 326	5 440	5 526	5 489	5 500	18 %	854
Forskning	2 962	3 316	3 407	3 206	3 263	3 441	3 609	3 707	25 %	744
Universiteter									Endring 2003-2010	
Nominelle kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	9 095	9 846	10 471	10 884	11 243	12 100	13 155	13 646	50 %	4 551
Basis	5 429	5 693	5 977	6 208	6 257	6 783	7 388	7 676	41 %	2 247
Undervisning	1 828	2 019	2 223	2 297	2 454	2 594	2 771	2 818	54 %	990
Forskning	1 838	2 133	2 271	2 379	2 532	2 724	2 996	3 152	71 %	1 313
2010-kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	11 683	12 173	12 496	12 561	12 573	13 037	13 576	13 646	17 %	1 963
Basis	6 974	7 039	7 133	7 164	6 997	7 308	7 625	7 676	10 %	702
Undervisning	2 348	2 497	2 653	2 651	2 745	2 794	2 859	2 818	20 %	470
Forskning	2 362	2 637	2 710	2 745	2 831	2 934	3 092	3 152	33 %	790
Statlige vitenskaplige høyskoler									Endring 2003-2010	
Nominelle kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	684	733	801	828	804	919	956	1 027	50 %	343
Basis	422	440	482	501	509	560	579	611	45 %	189
Undervisning	139	157	175	186	195	204	222	243	74 %	104
Forskning	122	136	144	142	100	155	155	173	42 %	51
2010-kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	878	907	956	956	900	990	987	1 027	17 %	149
Basis	543	544	575	578	569	603	598	611	13 %	68
Undervisning	179	194	209	214	218	220	229	243	36 %	64
Forskning	157	169	172	163	112	167	160	173	10 %	16

Statlige høyskoler									Endring 2003-2010	
Nominelle kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	5 434	5 761	6 138	6 387	6 635	7 022	7 382	7 806	44 %	2 372
Basis	3 690	3 841	4 035	4 320	4 479	4 761	5 113	5 420	47 %	1 730
Undervisning	1 418	1 538	1 697	1 854	1 920	2 006	1 985	2 071	46 %	653
Forskning	325	382	405	214	236	254	284	314	-3 %	-11
2010-kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	6 980	7 122	7 325	7 371	7 420	7 565	7 618	7 806	12 %	826
Basis	4 741	4 748	4 816	4 985	5 009	5 130	5 276	5 420	14 %	680
Undervisning	1 822	1 901	2 025	2 140	2 148	2 161	2 049	2 071	14 %	249
Forskning	418	473	484	246	264	274	293	314	-25 %	-103
Private vitenskaplige høyskoler									Endring 2003-2010	
Nominelle kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	168	203	220	232	229	259	264	272	62 %	104
Basis	39	50	87	87	90	95	102	104	166 %	65
Undervisning	109	123	99	105	94	110	110	113	4 %	4
Forskning	20	30	34	40	45	54	53	55	174 %	35
2010-kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	216	251	262	268	257	279	273	272	26 %	56
Basis	50	61	104	100	101	102	105	104	107 %	54
Undervisning	141	152	118	121	105	119	113	113	-19 %	-27
Forskning	26	38	41	47	50	58	54	55	113 %	29
Private høyskoler									Endring 2003-2010	
Nominelle kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	291	337	350	422	456	490	531	556	91 %	265
Basis	169	194	196	245	250	268	290	301	79 %	133
Undervisning	122	143	154	173	200	215	231	242	99 %	120
Forskning	0	0	0	4	5	7	10	13	2594 %	12
2010-kroner	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosent	kr
Total	373	417	418	487	510	528	548	556	49 %	183
Basis	217	240	234	283	280	289	300	301	39 %	85
Undervisning	156	176	184	200	224	231	238	242	55 %	86
Forskning	1	0	0	4	6	7	10	13	1997 %	12

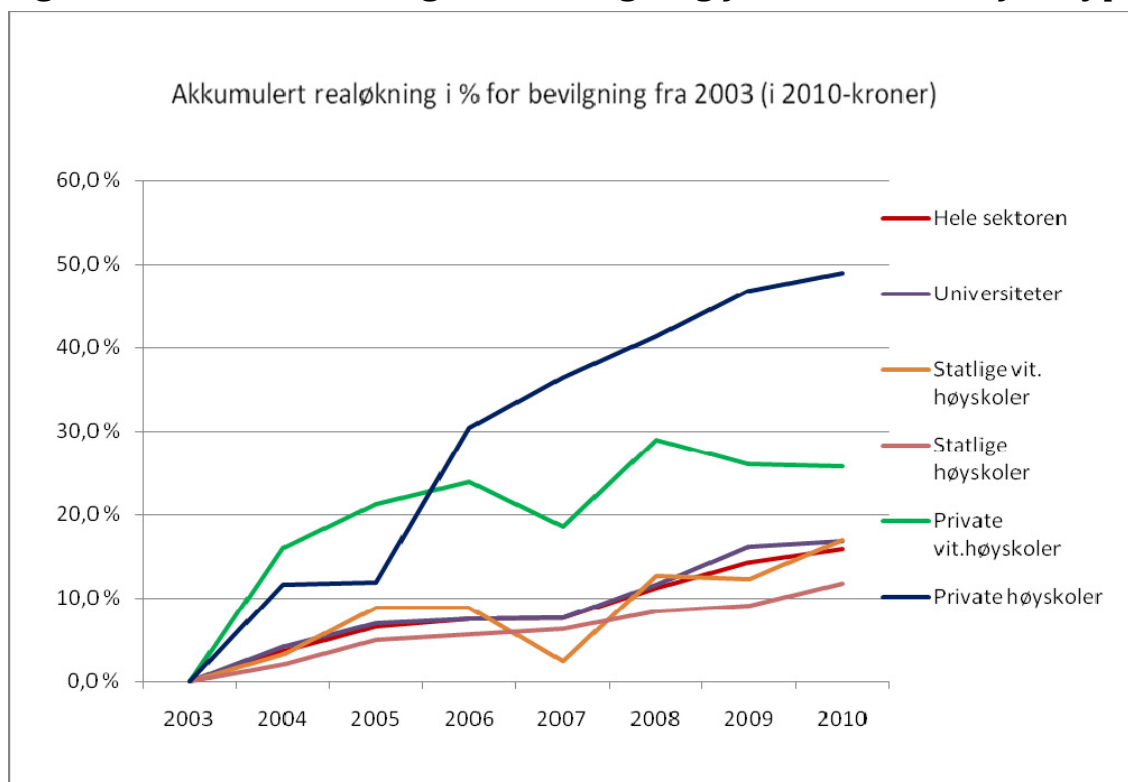
For 2010 er 53 mill. kroner til SAK-midler lagt inn i basis.

Vedlegg 3 Årshjulet



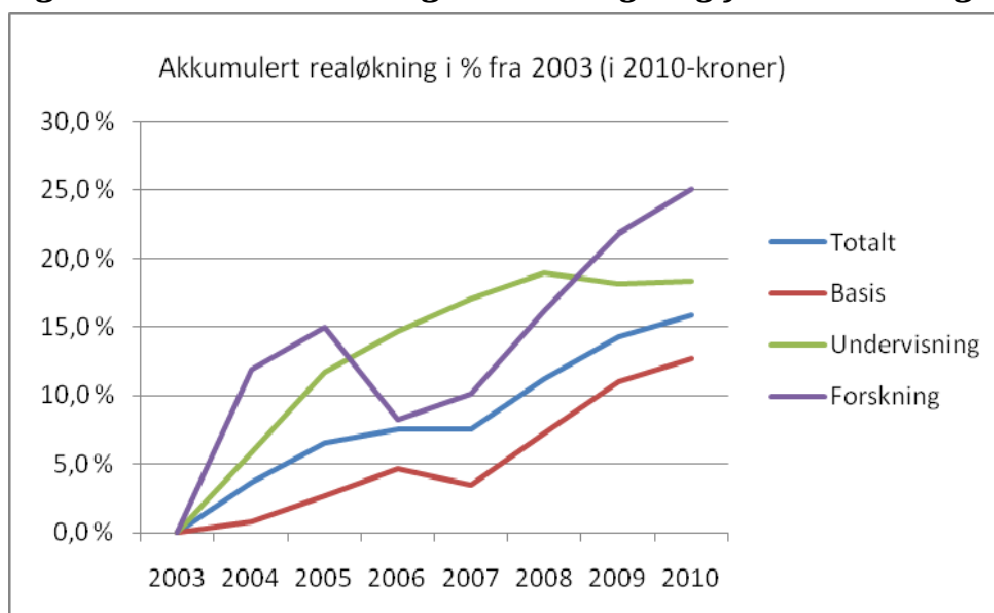
Vedlegg 4 :Figurer

Figur 1. Prosentvis økning i realbevilgning for ulike institusjonstyper



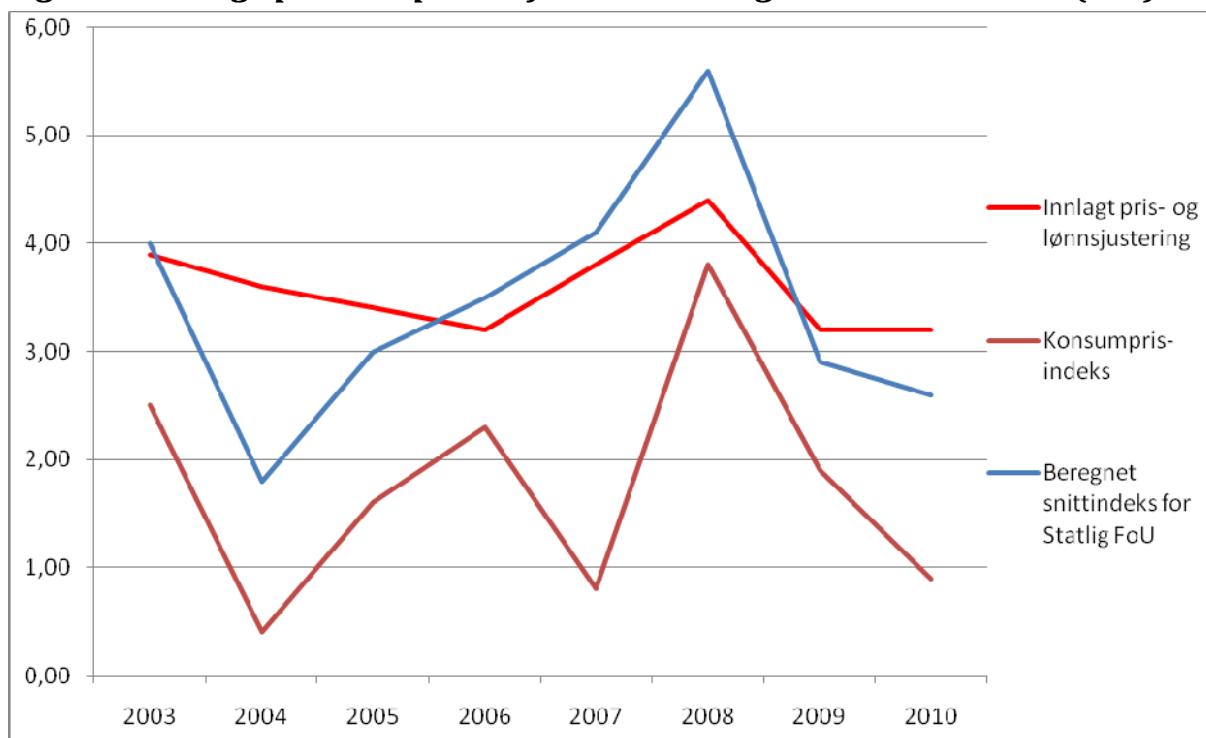
Kilde: Tabell i vedlegg 2

Figur 2. Prosentvis økning i realbevilgning for ulike bevilgningsstyper



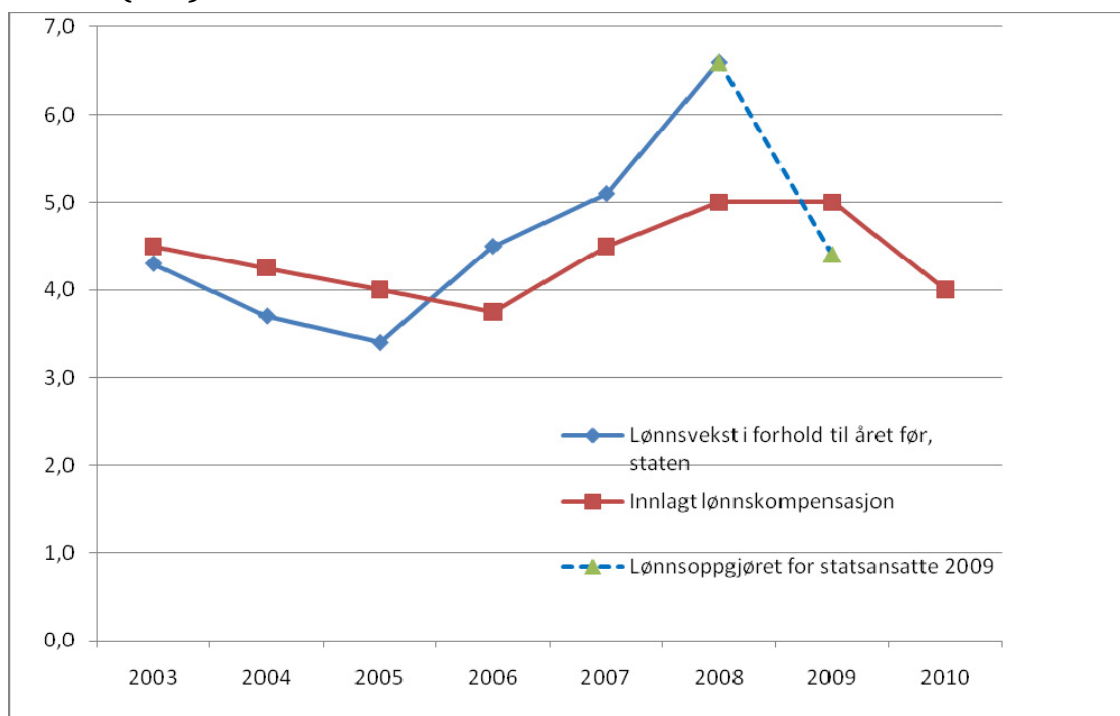
Kilde: Tabell i vedlegg 2

Figur 3. Innlagt priskompensasjon sammenlignet med indekser (i %)



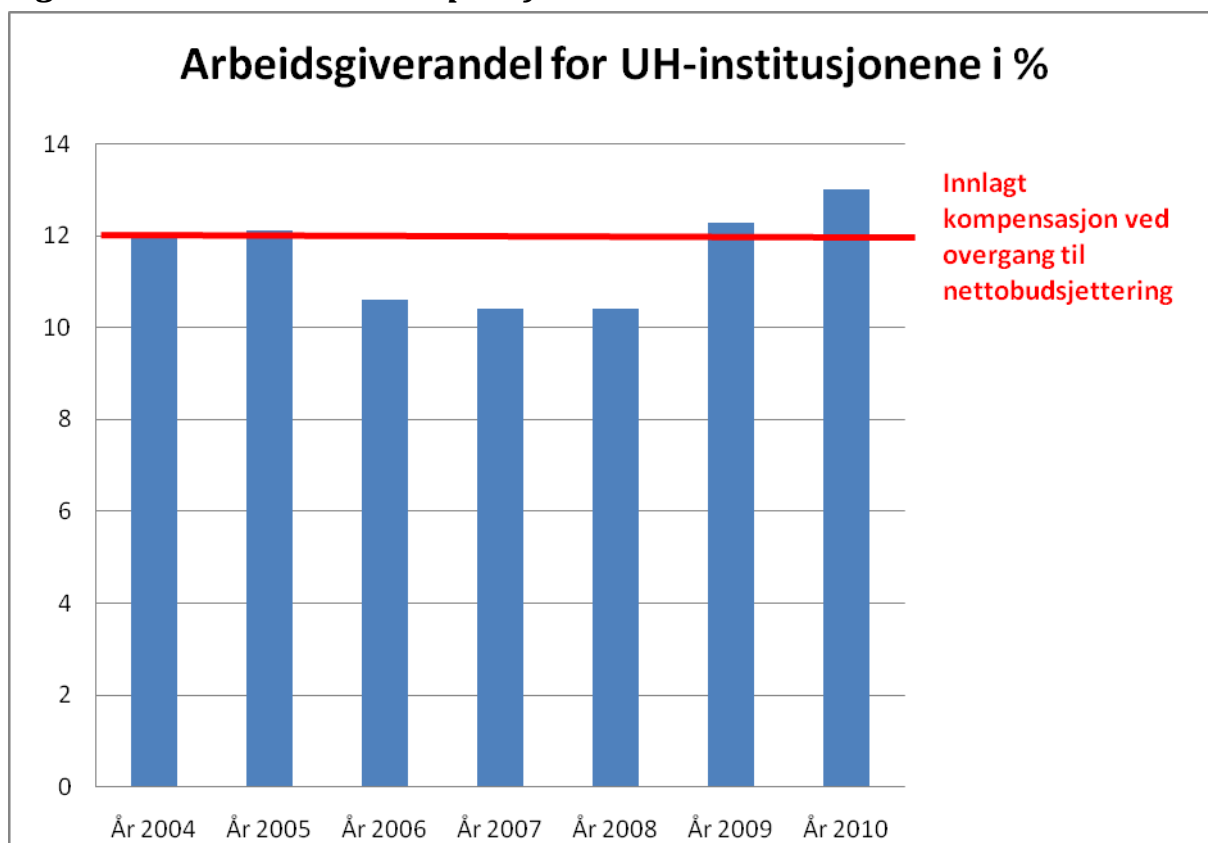
Kilde: Årlige statsbudsjetter og NIFU STEP

Figur 4. Innlagt lønnskompensasjon sammenlignet med lønnsutvikling i staten (i %)



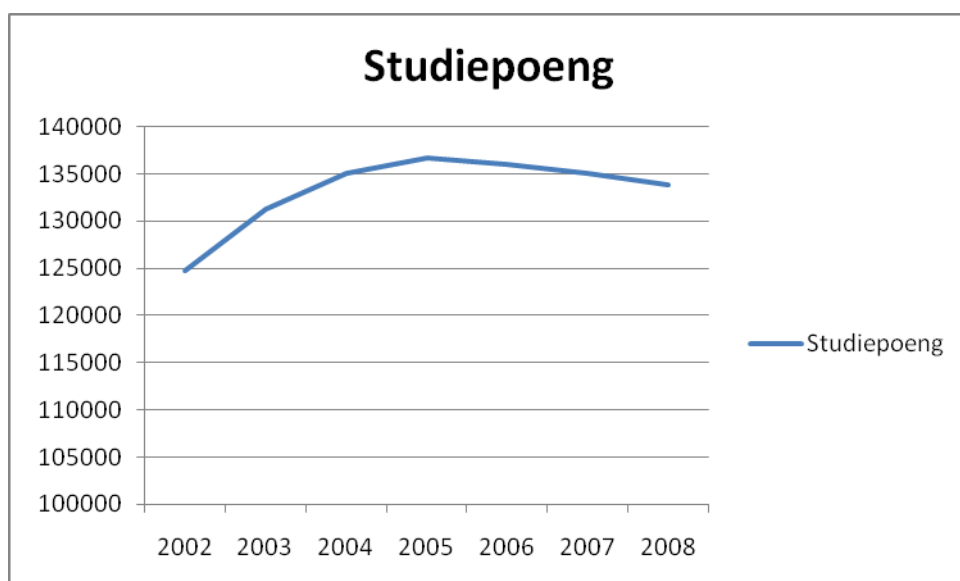
Kilde: Årlige statsbudsjetter og det tekniske bergningsutvalget for inntektsoppgjørene

Figur 5. Premie til Statens pensjonskasse



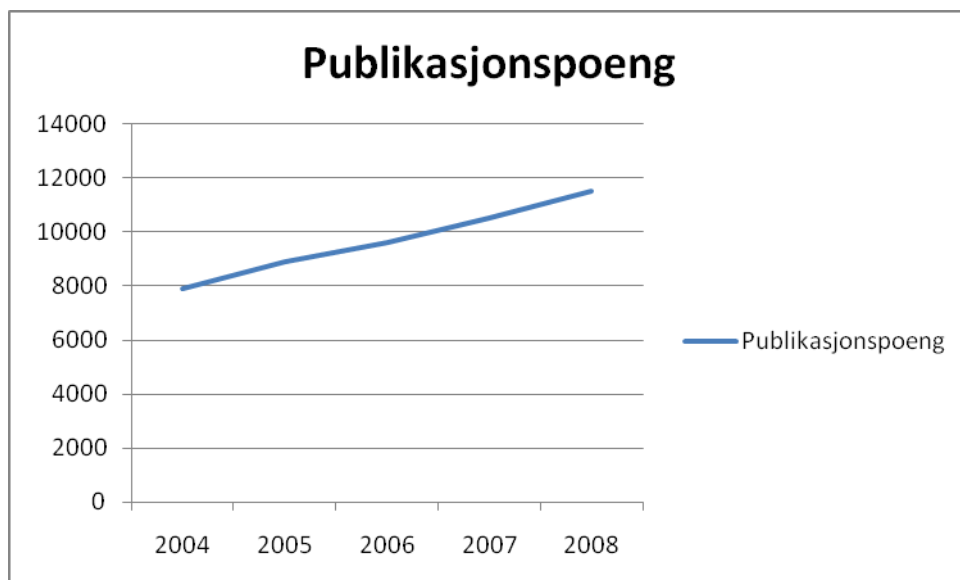
Kilde: Årlige statsbudsjetter og Statens pensjonskasse

Figur 6. Avlagte studiepoeng 2002-2008 (antall heltidsekvivalenter, nye, egenfinansierte studiepoeng)



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning

Figur 7. Antall publikasjonspoeng 2004-2008



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning

