



Arkivsaksnr.:
2022/4571

Dokumentdato:
20.04.2022

Styre:
Universitetsstyret

Styresak:
39/22

Møtedato:
05.05.2022

Finansiering av universiteter og høyskoler. Høringsuttalelse

Henvisning til bakgrunnsdokumenter

- [Finansiering av universiteter og høyskoler. Rapport fra Hatlen utvalget.](#)

Saken gjelder:

I september 2021 satte Kunnskapsdepartementet ned et utvalg (Hatlen- utvalget) som skulle gjøre en gjennomgang av finansieringen av høyere utdanning og forskning. Utvalget leverte sin rapport 17. mars 2022, og departementet har nå sendt forslaget på høring med frist 10. juni.

Basert på en oppsummering av utvalgets rapport, bes styret vurdere aktuelle problemstillinger som grunnlag for universitetets høringsuttalelse.

Forslag til vedtak:

Styret gir universitetsledelsen fullmakt til å utarbeide universitetets høringsuttalelse i tråd med styrets innspill.

Robert Rastad
universitetsdirektør

20.04.2022/Steinar Vestad

Vedlegg: Saksframstilling

Saksframstilling

Styre:
Universitetsstyret

Styresak:
39/22

Møtedato:
05.05.2022

Arkivsaksnr.:
2022/4571

Finansiering av universiteter og høyskoler. Høringsuttalelse

Bakgrunn

I september 2021 satte Kunnskapsdepartementet ned et utvalg (Hatlen- utvalget) som skulle gjøre en gjennomgang av finansieringen av høyere utdanning og forskning. Utvalget leverte sin rapport 17. mars 2022, og departementet har nå sendt forslaget på høring med frist 10. juni.

Universitetsledelsen har lagt opp til en prosess hvor dekangruppen vil være høringsutvalg i utformingen av UiBs innspill. Relevante tema vil bli drøftet i møter mellom universitetsledelsen og dekangruppen i løpet av mai. Høringen vil etter dette bestå av følgende aktiviteter:

- Utvalgets rapport diskuteres i dekanmøte 25. april
- Drøftingssak til universitetsstyret 5. mai
- Utkast til høringsnotat diskuteres i dekanmøte 16. mai.
- Endelig versjon diskuteres i dekanmøte 30. mai.
- Ansatte ved UiB har og anledning til å gi innspill til internhøringen ved UiB på www.uib.no/demokrati 20. mai.

UiB har i tidligere tilbakemeldinger gitt følgende overordnede innspill til arbeidet med gjennomgang av finansieringsmodellen:

- Videreføre dagens fordeling mellom basis og resultat (70/30)
- En modell med få, oversiktlige og lett målbare indikatorer
- Justeringer av finansieringsmodellen må understøtte Langtidsplanens ambisjoner om høy faglig kvalitet, møte store samfunnsutfordringer og utvikle innovasjonskraft
- Modellen må legge til rette for arbeidsdeling, som sikrer at institusjonene kan ha ulik profil og utviklingsfokus, som til sammen støtter opp om samfunnets kunnskapsbehov på en god måte.
- Utviklingsavtalene bør videreføres, men uten finansieringskomponent

Finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler

Rammebevilgningen fra Kunnskapsdepartementet består av tre deler, en langsiktig og strategisk bevilgning (basis) og uttelling basert på resultater/incentiver knyttet til henholdsvis utdanning og forskning. Utdanning har en åpen ramme og består av følgende indikatorer. Studiepoeng, kandidater, utvekslingsstudenter og doktorgradskandidater. Åpen ramme tilsier at det fastsettes ulike priser for ulike studiekategorier, og institusjonene får deretter direkte uttelling i sine tildelinger dersom aktiviteten innenfor de ulike indikatorene øker i forhold til resultatet året før. I motsetning til utdanningskomponenten har forskningskomponenten lukket budsjettamme og beregnes som en resultatbasert omfordeling mellom institusjonene (RBO). Dette innebærer at uttellingen for den enkelte institusjon vil avhenge av institusjonens egne resultater sammenlignet med de andre

institusjonenes resultater. Ettersom midlene som fordeles har en fast ramme og resultatene for sektoren som helhet varierer fra år til år, vil satsen per indikator også variere fra år til år. Indikatorene i lukket ramme består av publikasjonsaktivitet, samt inntekter fra EU. Forskningsrådet og andre bidrags- og oppdragsinntekter.

Dagens modell ble innført i 2002 og er blitt justert flere ganger sist i 2017, med bakgrunn i et ekspertutvalg som vurderte forbedringer i modellen (Hægeland-utvalget (2015))¹.

Hatlen-utvalgets arbeid

Hatlen-utvalget gir en rekke forslag til endringer i finansieringsmodellen, samt anbefalinger om prinsipper for videre styring av sektoren. Dette gjelder blant annet endring i antall kategorier for utdanning, reduksjon i antall resultatindikatorer, endringer i utviklingsavtalene, livslang læring og mangfold i sektoren.

I forbindelse med høringsuttalelsen ønsker departementet også synspunkt på forslaget om en formidlingsindikator som del av finansieringssystemet, jf. forslaget fra Kierulf- utvalget (NOU 2022:2)².

Finansieringsutvalget skriver at de har vektlagt finansiering som en del av den helhetlige styringen og at ett av målene har vært å utvikle et system for å forbedre resultatene i UH-sektoren. Videre at det skal styres mer i det store og mindre i det små. Samtidig legges det opp til en mer differensiert styring av sektoren, der utviklingsavtalene skal bli det sentrale virkemidlet for å oppnå dette. UiB har påpekt i sine høringsinnspill at det er problematisk at mangfold er foreslått fjernet i sektormålene. Dette svekker mulighet for å realisere den arbeidsdeling og det mangfold regjeringen og UiB ønsker.

Målsettingen om et forenklet system gjør at utvalget ikke foreslår en egen resultatindikator for arbeidsrelevans i utdanningene. Utvalget foreslår heller ingen kompensasjonsordninger for flercampus institusjoner. Dette er i tråd med UiBs tidligere innspill til utvalget.

I det følgende gis en gjennomgang av sentrale problemstillinger i utvalgets arbeid.

Styrking av flere forskningsmiljø

Utvalget foreslår ikke å omfordele rammebevilgningen mellom institusjonene, men at det over tid legges til rette for en ytterligere styrking av flere forskningsmiljøer. Med referanse til Hurdalsplattformen anbefaler utvalget at det: *«over tid legges til rette for en ytterligere styrking av flere forskningsmiljøer, for slik å sikre god tilgang til forskningsbasert utdanning av høy kvalitet i hele landet og gi større deler av arbeidslivet bedre tilgang til kunnskapsmiljøer. Utvalget mener det er særlig aktuelt å styrke forskningen innenfor de viktige profesjonsutdanningene for velferdsstaten samt forskning som bidrar til en god utvikling av arbeids og næringsliv over hele landet»*.

Utvalgets anbefalinger viser her at finansieringssystemet også i framtiden vil fungere i et samspill mellom budsjettmodell og politiske beslutninger på regjerings- og stortingsnivå. Innenfor en gitt ressursramme vil de politiske beslutningene i stor grad bli en vurdering av finansiering av økt bredde eller spissing av forskningsinnsatsen og utdanningsvirksomheten. I dette perspektivet kan det være nyttig å skille ut hva som kan løses modellmessig og hva som er politiske beslutninger utenfor modellen.

¹ [finansiering_uh_rapport.pdf \(regjeringen.no\)](#)

² [NOU 2022: 2 \(regjeringen.no\)](#)

For UiB er bekymringen at tøffere økonomiske tider for sektoren gjør at en slik prioritering betyr en ytterligere og ensartet oppbygging av forskning- og utdanningskapasiteten i hele bredden av sektoren. De siste tiårenes satsing på nye universitetsmodeller har gått på økonomisk bekostning av universiteter som UiB og bidratt til å svekke oppbyggingen av sterke forskningsmiljøer.

Resultatbasert finansiering

Utvalget vil forenkle den resultatutsatte delen av finansieringssystemet betydelig ved å gå fra åtte til to resultatindikatorer. De ønsker kun å beholde indikatorer for studiepoeng og avlagte doktorgrader. Utvalget mener endringene i indikatorene vil bidra til bedre samlet måloppnåelse for sektoren over tid. Forutsetningen er at de gjeldende budsjettammene blir videreført og at uttellingen på indikatorer som avvikles, øker basisfinansieringen.

Følgende indikatorer foreslås fjernet:

- Kandidatuttelling
- Utvekslingsstudenter
- Publikasjoner
- EU- midler
- Forskningsrådsmidler
- Andre bidrags- og oppdragsmidler

Forslag til ny modell vil etter dette bestå av følgende resultatindikatorer: Studiepoeng og avlagte doktorgrader.

UiB har tidligere understreket viktigheten av et stabilt og forutsigbart finansieringssystem, med få og ikke motstridende indikatorer. I dette perspektivet kan en reduksjon av resultatindikatorer være fornuftig. Samtidig er det en utfordring at gjenværende indikatorer i utvalgets forslag kun støtter opp om utdanningsvirksomheten. Utvalget er klar over problemstillingen og understreker at: «*dette ikke innebærer en nedprioritering av forskningen*». Utvalget forutsetter at dette også kan reguleres gjennom utviklingsavtalene.

Utvalget skriver videre at: *For forskerne er det muligheten til å gjennomføre de eksterntfinansierte prosjektene som utgjør den viktigste motivasjonen, ikke den resultatbaserte omfordelingen av rammebevilgningen i etterkant*. Samtidig viser utvalget til at insentiver virker (side 46). I dette perspektivet kan utvalgets anbefalinger tolkes som en vridning mot prioritering av utdanning, selv om utvalget mener det er en liten risiko for dette. Utvalget har imidlertid ikke gjort noen videre analyser av denne problemstillingen. Rektor har for øvrig adressert disse utfordringene i et [debattinnlegg](#) i Khrono.

Kategoriinndelinger for studieplasser

Utvalget anbefaler å redusere antallet finansieringskategorier til mellom to og fire. Dette skal tydeliggjøre at kategoriene ikke er ment å reflektere eller styre faktiske kostnader, og redusere den uønskede normative effekten på institusjonene og det opplevde statushierarkiet blant ulike utdanninger.

Utvalget begrunner dette med at utviklingen i høyere utdanning de siste 20 årene har redusert kostnadsforskjellene mellom ulike typer utdanninger. Utvalget har imidlertid ingen vurderinger eller analyser som underbygger denne påstanden, som da blir stående udokumentert.

Utvalget viser imidlertid til Hægeland- utvalget (2015) som foreslo at kategorien skulle reduseres fra 6 til 4, et forslag som departementet konkluderte ville gi store overføringer mellom institusjonene. Hatlen-utvalget vil løse denne utfordringen ved å justere i institusjonenes basisbevilgninger, noe som skal motvirke omfordeling i innføringsåret. I teorien vil budsjettendringer i tiden framover da kun avhenge av om avlagte studiepoeng øker eller reduseres. Utvalget gir imidlertid ingen anbefalinger om ny faginndeling. En nærliggende hypotese er likevel en økning i de lavere kategoriene og en reduksjon i det høyere kategoriene.

Reduksjon i antall kategorier skal etter utvalgets oppfatning bidra til en enklere og mer forutsigbar modell. Samtidig foreslår utvalget at opprettelse av nye studieprogram skal finansieres basert på reelle kostnader, mens videreføring og utvidelse av eksisterende programmer finansieres etter nye satser. Dette vil imidlertid over tid føre til at like studieprogram over tid finansieres ulikt, basert på oppstartsår.

Utvalget viser til at indikatoren for studiepoeng gir «insentiver til å dimensjonere utdanningsporteføljen i retning av utdanninger hvor kostnadene ligger under den gjeldende satsen» (side 66).

Etter utvalgets oppfatning vil en reduksjon i antall kategorier til en viss grad redusere dette problemet. Samtidig viser utvalget til at færre kategorier vil gi større forskjeller mellom satsene, og betydningen av innplasseringen vil øke for utdanninger som er i grenseland mellom kriteriene. I tillegg vil de resultatbaserte tildelingene øke for de billigste studiene og bli redusert for de dyreste studiene. Dette kan i så fall gi økt incentiv mot oppretting av flere studieplasser i de rimelige kategoriene, en effekt som utvalget nettopp vil unngå. Avhengig av hvordan nye kategorier utformes kan dette gi følgende utilsiktede effekter:

- Økte incentiver mot utbygging av rimelige studieplasser
- Ulikheter mellom institusjonen basisbevilgninger som følge av rekalkibrering i utgangsåret, som over tid kan forsterke tidligere debatter om transparens i basisbevilgningen

Utviklingsavtalene

Utvalgets oppfatning er at utviklingsavtalene bør få en tyngre rolle i styringen av sektoren og det bør følge finansiering med avtalene. Utvalget skisserer her fire ulike modeller for finansiering uten at det gis en klar anbefaling av modell.

Utvalget mener at avtalene vil være et godt grunnlag for en dialogbasert styring og en transparent politikk hvor de reelle forventningene blir tydeliggjort og et ønsket sektormangfold ivaretatt. Utviklingsavtalene og etatsstyringen bør brukes for å gjennomføre målene i langtidsplanen for forskning og utdanning. Samtidig mener utvalget at Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning bør inneholde planer for dimensjoneringen av høyere utdanning i Norge.

UiB har tidligere pekt på kravene til mangfold og arbeidsdeling svekkes ved at dette ikke lenger er en del av de overordnede sektormålene og dermed også et premiss for alle institusjoner i utarbeidelse av sine utviklingsavtaler. Utvalget adresserer denne problemstillingen i liten grad.

UiB har tidligere vært skeptisk til å knytte finansiering til utviklingsavtalene. Årsaken er utfordringer både til utforming av avtalene, som da kan bli mer orientert mot detaljer og

«styring i det små», og at dette medfører betydelige måleproblemer, noe utvalget ikke problematiserer i særlig grad. Sterkere styring gjennom utviklingsavtalen vil også kunne svekke institusjonens autonomi.

Også i styringsmeldingen pekes det på at utviklingsavtalene vil fungere dårlig som finansieringsvirkemiddel. Her sies det blant annet: *I tråd med prinsippene om mer differensiert og dialogbasert styring anser departementet det som lite hensiktsmessig å legge opp til nok et indikatorbasert virkemiddel som risikerer å motvirke intensjonen om et mindre komplekst styringssystem. Videre kan økonomiske insentiver bidra til at institusjoner setter mindre ambisiøse mål, og dermed ha liten effekt på utviklingen for sektoren samlet sett³.*

Etter- og videreutdanning/ Livslang læring

For å sikre god tilgang til utdanning over hele landet og gjennom livet, støtter utvalget forslagene i egenbetalingsforskriften som vil gjøre det lettere å opprette betalingstilbud for personer som er i arbeid. Utvalget mener ellers at finansiering av desentrale studietilbud kan rettes både til universiteter og høyskoler, studiesentre og andre aktører. Deler av disse forslagene er for øvrig allerede satt i verk, jf. utlysninger fra Kunnskapsdepartementet våren 2021⁴.

Markussen-utvalgets utredning (NOU 2019:12 Lærekräftig utvikling), som ligger til grunn for etter- og videreutdanningsreformen pekte på at livslang læring ikke er ment å erstatte grunnutdanningen, men at den skal komme i tillegg. De understreket at et løft for livslang læring vil kreve økt aktivitet ved universitetene, og derfor er avhengig av økt finansiering. En reform for livslang læring blir ikke vellykket hvis den ikke finansieres. Nye oppgaver krever økte ressurser.

UiB har tidligere spilt inn at en kraftfull satsing på EVU finansieres gjennom friske midler om den skal lykkes. En realistisk finansieringsmodell vil være å fordele studieplasser til livslang læring etter samme system som ordinære studieplasser.

Utvalget mener at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) bør ha en portefølje av utviklingsmidler som kan bidra til å supplere det institusjonene utfører innenfor sine rammer og bidra til kvalitetsutvikling. Faste studieplasser, herunder til drift av fleksible studietilbud, bør legges inn i rammebevilgningen. Det anbefales videre en kritisk gjennomgang av HK-dirs andre ordninger, slik at oppgaver som er eller blir faste, eller genererer mye søknadsbyråkrati, flyttes til rammebevilgningene. UiB har advart mot en ytterligere konkurranseutsetting av utdanningsoppgavene fordi det vil svekke autonomi, skape mer ustabile fagmiljø og øke midlertidighet i sektoren.

Resultatuttelling knyttet til formidling

Utvalget ledet av Anine Kierulf har vurdert hvordan de ansattes akademiske yringsfrihet kan tydeliggjøres og hvilket ansvar institusjonene har for å verne og støtte den. Utvalget har egen høringsfrist 25.06.22, jf. brev av 7. april (2022/5231).

I sin rapport har Kierulf-utvalget også lagt fram et forslag om å innføre en egen formidlingsindikator, samt å legge inn formidling som del av utviklingssamtalene med institusjonene. Departementet ber nå om at institusjonens synspunkt på en slik indikator inngår i høringsuttalelsene til Hatlen- utvalget.

³ [Meld. St. 19 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

⁴ [Regjeringen med 40 millioner kroner til ny satsing på studiesentre - regjeringen.no](#)

Kjerulf-utvalget peker samtidig på at dersom finansieringssystemet endres etter forslag fra utvalget for finansieringssystemet, må spørsmålet om formidlingsindikator kanskje vurderes på nytt. Forslaget om å fjerne resultatindikatoren for publisering kan således bidra til å redusere behovet for en egen indikator for formidling.

For øvrig har innføring av indikator for formidling vært foreslått ved flere anledninger, også ved sist vurdering av modellen ((Hægeland (2015))). Konklusjonen har vært at det er problematisk å fange kompleksitetene i de ulike formidlingsaktivitetene i en indikator.

Universitetsdirektøren sine kommentarer

Hatlen utvalget gir en rekke forslag til endringer i finansieringsmodellen, samt anbefalinger om prinsipper for videre styring av sektoren. Dette gjelder blant annet endring i antall kategorier for utdanning, reduksjon i antall resultatindikatorer, endringer i utviklingsavtalene, livslang læring og mangfold i sektoren.

Universitetsledelsen har hatt innledende drøftinger med dekanene om forslagene til endring i modell, og det er lagt opp til en prosess hvor dekangruppen vil være høringsutvalg i utformingen av UiBs innspill. Relevante tema vil bli drøftet i møter mellom universitetsledelsen og dekangruppen i løpet av mai. Høringen vil etter dette bestå av følgende aktiviteter:

- Utvalgets rapport diskuteres i dekanmøte 25. april
- Drøftingssak til universitetsstyret 5. mai
- Utkast til høringsnotat diskuteres i dekanmøte 16. mai.
- Endelig versjon diskuteres i dekanmøte 30. mai.
- Ansatte ved UiB har og anledning til å gi innspill til internhøringen ved UiB på www.uib.no/demokrati 20. mai.

20.04.2022/Steinar Vestad